

LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN YUGOSLAVIE

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 27 Juin 1938, à 14 heures

PAR

SLOBODAN YOVANOVITCH

M. E. ALLIX, *Président*

MM. A. MESTRE

W. OUALID

} *Suffragants*

PARIS

ÉDITIONS PIERRE BOSSUET

8, Rue Notre-Dame des Champs

1938

LE
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
EN YUGOSLAVIE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MES PARENTS

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN YOUGOSLAVIE

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 27 Juin 1938, à 14 heures

PAR

SLOBODAN YOVANOVITCH

M. E. ALLIX, *Président*

MM. A. MESTRE

W. OUALID

} *Suffragants*

PARIS

ÉDITIONS PIERRE BOSSUET

8, Rue Notre-Dame des Champs

1938



INTRODUCTION

Il n'est nullement nécessaire de souligner l'utilité et l'importance que présente pour les finances publiques d'un pays, une bonne et judicieuse organisation du contrôle budgétaire. Toute manifestation de l'activité de l'Etat se traduit par une dépense, par une sortie de fonds des caisses publiques. Le propre de l'administration, c'est-à-dire de l'ensemble des services publics, est de dépenser; sinon, elle ne serait pas en mesure de remplir son rôle, qui est de satisfaire les besoins toujours plus variés du pays. Tout acte de l'administration crée une obligation pour l'Etat. Dès lors, le Gouvernement placé à la tête des différents services publics, est inévitablement amené, en voulant agir, à entreprendre des dépenses.

Dans tous les Etats, les budgets s'accroissent rapidement et de façon continue; cette augmentation des dépenses publiques, constatée depuis fort longtemps, a pour cause immédiate la tendance générale à faire jouer à l'Etat un rôle toujours plus actif dans la vie sociale des peuples. Les budgets de certains Etats, comme la France, l'Angleterre, l'Allemagne, etc., ont atteint des chiffres fabuleux, qui dépasseraient l'entendement de nos aïeux.

Un autre facteur, non moins important, a également, fort contribué à renforcer cette tendance à l'in-

flation des budgets publics : la valeur de la monnaie. A l'époque actuelle, depuis la grande guerre surtout, plusieurs monnaies nationales ont dû subir des modifications profondes, quant à leur valeur; certains pays ont même vu l'effondrement total de leur monnaie nationale. Néanmoins, malgré ce changement notable dans la valeur de monnaie, les services publics, on ne peut que le constater, n'ont cessé ni de se modifier, ni de s'accroître.

L'état d'insécurité générale qui règne dans le monde est encore une nouvelle cause de l'inflation des budgets des Etats modernes, contraints à augmenter sans répit les crédits consacrés à la défense nationale. Les dépenses publiques vont toujours en s'accroissant, et il devient de plus en plus indispensable de connaître l'emploi exact qui est fait des deniers des contribuables, appelés à de continuels sacrifices, et à fournir les moyens devant permettre la satisfaction des besoins toujours plus nombreux et coûteux des services publics. Il demeure donc légitime de connaître la destination donnée aux crédits budgétaires mis à la disposition du Gouvernement, d'empêcher les gaspillages, et de rendre impossible la dilapidation de la fortune publique. Les intérêts du pays l'exigent impérieusement.

Doter le pays d'une bonne organisation des finances publiques, c'est en même temps, assurer l'ordre, parfois aussi la paix sociale, puisqu'il est arrivé fréquemment que les désordres sociaux on eu pour cause, plus ou moins directe, l'état lamentable des finances publiques.



Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes pour une période déterminée. (Edgar Allix : *Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française*. Paris 1931.) En votant le budget, qui est une loi par sa forme, et un acte d'administration par son contenu, les représentants du peuple, seuls investis du droit de consentir les impôts et d'autoriser les dépenses, mettent à la disposition du pouvoir exécutif les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics. C'est un état de prévision en même temps qu'un acte d'autorisation, par lequel le Parlement habilite les ministres, chefs des différents services publics chargés de l'exécution du budget, à effectuer les dépenses suivant les indications contenues dans la loi budgétaire. Le ministre des finances est seul chargé de la perception des recettes. L'emploi des crédits législatifs accordés par le Parlement, est étroitement limité par les dispositions budgétaires que les ministres ne peuvent enfreindre sous peine de voir engagée leur responsabilité.

Il est encore possible qu'un besoin nouveau, non prévu par le Parlement, exige une satisfaction immédiate. En pareil cas, le pouvoir exécutif doit s'adresser au Parlement et demander une autorisation supplémentaire de crédits, avant d'engager de nouvelles dépenses. En pratique, les choses se passent un peu différemment : c'est après avoir engagé des dépenses au delà des crédits disponibles ou même sans crédits préalablement consentis, qu'on se retourne vers les représentants du peuple, en sollicitant les crédits addi-

tionnels. Le Parlement, placé devant le fait accompli, quand il ne reste plus qu'à payer, se voit alors contraint d'accorder ce qu'on lui demande.

Les chefs des différents départements ministériels, disposant de la totalité des crédits budgétaires, doivent, en exécutant la volonté du Parlement, se conformer aux prescriptions de la loi du budget, s'ils ne veulent pas que leur responsabilité soit mise en jeu. Le contrôle préventif de l'exécution du budget, aussi bien que celui exercé *a posteriori*, tend à rendre impossibles les infractions aux règles budgétaires ou à les réprimer, si elles se sont déjà produites, en poursuivant ceux qui s'en sont rendus coupables.

Il est, d'autre part, intéressant de noter que le contrôle budgétaire n'est pas institué uniquement au profit de l'Etat, bien que le but principal recherché par le législateur ait été d'éviter à l'Etat l'obligation de payer des dépenses irrégulièrement contractées ou, si le paiement a déjà été effectué, de permettre au Trésor public d'être dédommagé.

Ce contrôle procure également certains avantages aux agents chargés d'exécuter la volonté du Parlement. Surveillés étroitement dans l'exercice de leurs fonctions et contrôlés dans leur emploi des deniers publics, ces agents ne peuvent ignorer qu'ils sont à l'abri de toutes les suspicions, du moment que l'autorité, à qui incombe la tâche d'exercer ce contrôle, a constaté la régularité de leurs opérations. Ils sont désormais certains de n'être pas inquiétés du fait d'opérations budgétaires précédemment accomplies, et dont la régularité a été établie.

Par ailleurs, les chefs des différents départements ministériels, ne sont pas, non plus, sans savoir que

tout acte, entraînant de leur part une sortie d'argent des caisses publiques, est soigneusement contrôlé avant visa. Aussi, lors de l'engagement ou de l'ordonnement d'une dépense, apportent-ils plus de soins à l'examen de l'état des crédits législatifs, pour ne pas voir constamment l'autorité chargée du contrôle préventif de l'exécution du budget, refuser leurs actes comme irréguliers. Disons-nous encore qu'une bonne organisation du contrôle budgétaire détournera presque toujours ceux, dont l'intégrité morale est douteuse, d'essayer de tourner la loi pour se ménager quelques profits personnels.

Le contrôle budgétaire peut revêtir deux formes distinctes : il peut être préventif ou répressif. D'une façon générale, ces deux formes du contrôle budgétaire existent simultanément dans tous les Etats modernes, étant donné qu'un seul contrôle, qu'il soit préventif ou répressif ne saurait suffire à rendre impossibles les atteintes aux règles budgétaires. Tout d'abord, il est loisible à l'autorité à qui incombe la mission de suivre l'emploi des crédits budgétaires, d'attendre la fin de l'année financière, pour procéder à l'examen de la régularité des opérations effectuées. Si elle constate que des atteintes aux règles budgétaires ont eu lieu, et que le Trésor public en ait souffert, elle les réprime et impute le montant du préjudice subi à ceux qui s'en sont rendus coupables.

Ici, une réserve s'impose.

Le contrôle répressif ne peut s'exercer d'une façon vraiment satisfaisante, qu'à l'égard des agents comptables, modestes fonctionnaires, justiciables de la Cour des Comptes. En ce qui les concerne, la loi a organisé solidement le contrôle répressif de la Cour des Comptes

en rendant effective leur responsabilité par l'établissement d'une hypothèque légale. Vu la modicité des sommes dont ces agents peuvent se trouver redevables envers le Trésor public, du fait des irrégularités commises, cette hypothèque légale sur leurs biens, est susceptible d'offrir à l'Etat, le cas échéant, une garantie amplement suffisante.

Tout différemment se présente le problème de l'efficacité du contrôle répressif, par la Cour des Comptes, vis-à-vis des ordonnateurs, seuls capables d'engager et d'ordonnancer une dépense. Disposant de la totalité des crédits législatifs, les ordonnateurs sont amenés à contracter d'importants engagements, qui provoquent des sorties d'argent considérables des caisses publiques.

Lors de l'engagement ou de l'ordonnancement d'une dépense, les ordonnateurs peuvent commettre certaines infractions aux règles budgétaires que le législateur entend réprimer. Il peut arriver que l'acte de l'engagement ou de l'ordonnancement soit pris en dépassement des crédits disponibles, ou même sans crédits préalablement consentis. Les ordonnateurs peuvent encore effectuer des virements de crédits non autorisés en vue de doter un chapitre budgétaire, insuffisamment pourvu, et d'y imputer une dépense qu'ils se proposent d'engager. Comme il s'agit, là, de l'activité des ordonnateurs, chefs suprêmes des services publics, les crédits législatifs mis à leur disposition, dépassent de beaucoup leur fortune personnelle, peu susceptible de constituer, dans la plupart des cas, un gage sérieux et suffisant pour le Trésor public. Les dépenses engagées ou ordonnancées irrégulièrement peuvent atteindre de tels chiffres qu'il deviendrait quasiment impossible de faire récupérer au Trésor public

le montant des sommes déboursées à tort. S'il fallait attendre qu'une dépense irrégulière soit effectuée, pour mettre en cause la responsabilité de l'ordonnateur, le contrôle de l'exécution du budget deviendrait illusoire, car ce qui importe, c'est d'empêcher les infractions et non de poursuivre l'ordonnateur en vue d'une récupération aléatoire.

Les textes ne manquent pas qui précisent la responsabilité des ordonnateurs mais, dans presque tous les pays, ils sont restés lettre morte, précisément par suite de l'impossibilité de faire jouer le contrôle répressif à l'égard des ordonnateurs. L'argent une fois décaissé, il est indifférent de savoir que tel ministre a pu commettre des irrégularités, lors de l'engagement ou de l'ordonnancement d'une dépense, puisque la récupération de cet argent s'avère problématique, sinon impossible, la loi ayant omis d'organiser la responsabilité des ordonnateurs d'une manière vraiment efficace. Les infractions commises par les ordonnateurs sont toujours régularisées par le Parlement et la responsabilité des ordonnateurs n'est jamais mise en cause, malgré les dispositions formelles mais imprécises de la loi.

Par le fait même que le législateur n'a pu organiser d'une manière formelle la responsabilité des ministres en tant qu'ordonnateurs, se contentant de poser certains principes généraux, le contrôle répressif à leur égard s'affirme nettement insuffisant. Les atteintes les plus graves aux règles budgétaires peuvent être commises par cette catégorie d'agents et si l'on ne s'en tenait qu'au contrôle exercé *a posteriori*, il deviendrait impossible d'avoir de bonnes finances publiques. Les gaspillages et les abus de toute sorte compromettraient gravement le crédit de l'Etat.

C'est pour cette raison que dans tous les Etats modernes, il existe à côté du contrôle répressif, un contrôle préventif des dépenses publiques. Il ne suffit pas de réprimer les infractions et de poursuivre les coupables, en mettant à leur charge le montant du préjudice subi par le Trésor public bien que cela soit nécessaire, il faut encore empêcher ces irrégularités d'être commises. A l'égard des agents comptables dont les comptes doivent être soumis périodiquement à l'examen de la Cour des Comptes qui les juge par des arrêts, le contrôle répressif à caractère judiciaire rend la responsabilité de ces agents vraiment efficace. Mais, quand il s'agit des ordonnateurs, le problème de leur responsabilité est différent. Le contrôle *a posteriori* de la Cour des Comptes française, exercé sur les comptes des ordonnateurs, n'a pas le caractère judiciaire et les déclarations générales de conformité ainsi que le rapport annuel au chef de l'Etat n'ont qu'une valeur purement morale.

En Yougoslavie, les comptes sont établis par les agents comptables et contresignés par les ordonnateurs et la Cour des Comptes, lors de l'examen des comptes, peut déclarer l'ordonnateur et l'agent comptable solidairement responsables, au cas de préjudice pour le Trésor public, imputable à leur faute commune. Malgré cette faculté pour la Cour des Comptes yougoslave d'engager la responsabilité de l'ordonnateur aussi bien que celle de l'agent comptable, le contrôle répressif n'est pas parvenu à assurer le bon ordre dans les finances publiques, car, comme on le verra par la suite, ce sont plutôt les ordonnateurs secondaires qui contresignent les comptes des comptables et se font ainsi juger par la Cour des Comptes,

alors que les ministres, ordonnateurs primaires, échappent presque complètement à ce contrôle.

Pour empêcher les chefs des différents services publics, qui, en tant qu'ordonnateurs primaires, disposent de la totalité des crédits législatifs, de les employer à leur fantaisie, en leur donnant une destination étrangère à la volonté du Parlement, la nécessité de l'institution du contrôle préventif de l'exécution du budget est indiscutable. Il est infiniment plus utile de rendre impossible le paiement d'une dépense irrégulière, que de poursuivre les personnes responsables dont la solvabilité peut ne pas être suffisante pour dédommager le Trésor public. Par une bonne organisation du contrôle préventif, on empêchera les ordonnateurs d'employer les fonds publics au gré de leur fantaisie, en les obligeant à soumettre leurs actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses à un examen minutieux, qui permettra de découvrir les infractions aux règles budgétaires, et de rendre impossible tout paiement irrégulier.

Il peut arriver, d'autre part, que les ordonnateurs, lors de l'engagement ou de l'ordonnancement d'une dépense, ne soient pas suffisamment renseignés sur l'état des crédits disponibles et, par inadvertance, commettent une infraction aux règles budgétaires : on ne peut pas toujours présumer de leur mauvaise foi. En pareil cas, s'il n'existait pas de contrôle préventif, il faudrait alors laisser une dépense irrégulière suivre son cours normal et attendre que le paiement soit effectué avant de songer à faire jouer le contrôle *a posteriori* avec tous les aléas qu'il comporte.

Le contrôle préventif de l'exécution du budget, par la découverte possible des irrégularités commises, exerce une influence favorable sur l'activité des ordon-

nateurs; ceux-ci ne manqueront pas d'apporter, alors, une plus grande attention au moment de l'engagement d'une dépense à l'examen de l'état des crédits disponibles, afin d'éviter qu'une irrégularité entache la validité de leurs actes.

Ce qui constitue le trait caractéristique de l'organisation du contrôle budgétaire en Yougoslavie, c'est l'importance du rôle de la Cour des Comptes, élément essentiel de tout le système du contrôle des dépenses publiques. Ce corps de magistrats spécialisés ne juge pas seulement les comptes des agents comptables et des ordonnateurs secondaires, mais exerce aussi le contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnement.

La Cour des Comptes yougoslave exerce donc la totalité du contrôle budgétaire. Mais, dès à présent, il convient de souligner qu'il existe un contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnement des dépenses, exercé, au sein de l'Administration, par une catégorie spéciale de fonctionnaires constituant près de chaque ministère une Direction de la Comptabilité publique. Ces fonctionnaires relèvent, au point de vue disciplinaire, du ministre des Finances, mais leur activité est soumise à l'examen de la Cour des Comptes.. Il ne suffit pas que les agents, chargés du contrôle administratif, aient constaté la régularité d'une dépense pour quelle puisse être payée, il faut encore que l'acte de l'ordonnement porte le *visa* de la Cour des Comptes.

La coexistence de deux contrôles ne signifie nullement qu'il faut leur accorder une égale importance.

La Cour des Comptes joue un rôle des plus considérable dans l'organisation du contrôle budgétaire, en Yougoslavie. Elle intervient quotidiennement dans la vie financière du pays et le contrôle préventif des dépenses publiques qu'elle exerce par l'intermédiaire de ses organes locaux constitue le rouage principal de l'appareil du contrôle financier. C'est une obligation pour les comptables chargés d'émettre les mandats de paiement, à l'appui des ordonnances des ministres compétents, que de requérir le *visa* de la Cour des Comptes, et le caissier préposé à l'opération matérielle ne doit effectuer aucun paiement d'un mandat s'il n'est pas revêtu du *visa* de la Cour des Comptes.

L'importance du *visa* de la Cour des Comptes explique, en partie, l'insuffisance et les lacunes du contrôle préventif des dépenses exercé par l'administration elle-même, parce qu'on estime que le contrôle de la Cour des Comptes représente une barrière suffisante, permettant d'entraver toutes les irrégularités. Cette institution indépendante de l'administration, jouit, en outre, d'une très haute réputation dans notre pays où l'on a toujours pris ombrage de l'omnipotence du pouvoir exécutif. L'histoire de nos institutions politiques en fournit une preuve indiscutable. Cependant, depuis le 6 janvier 1929, la Cour des Comptes yougoslave n'est plus un corps indépendant; elle s'est, néanmoins, toujours avec honneur acquittée de sa tâche.

Ce qui doit être noté, c'est que les actes d'engagement ne font pas l'objet d'un *visa* spécial de la Cour des Comptes, comme cela a lieu en France où existe un contrôle des dépenses engagées. Les comptables chargés de l'émission des mandats de paiement, les font parvenir à la Cour des Comptes avec toutes pièces

justificatives à l'appui, parmi lesquelles l'ordonnance du ministre compétent et l'acte d'engagement. La Cour des Comptes, en accordant son *visa*, en examine la régularité au point de vue budgétaire. L'organe local de la Cour des Comptes ne peut jamais connaître au principal de l'acte d'engagement; il l'examine toujours incidemment à l'occasion d'un *visa* de paiement.

D'après ce qui vient d'être exposé, on pourrait conclure que le *visa* met un obstacle irrémédiable au paiement d'une dépense irrégulière, ce qui n'est pas du tout exact. Le refus du *visa* par la Cour des Comptes n'empêche que d'une façon temporaire une sortie d'argent, car le pouvoir exécutif, s'il tient vraiment à ce qu'une dépense soit exécutée, peut exiger de la Cour des Comptes que le *visa* soit accordé sous réserve, et elle n'aura qu'à s'incliner devant la volonté de l'Administration, quitte à en informer le Parlement.

Pareille solution ne saurait surprendre. Il est tout à fait normal, en effet, que le Gouvernement agisse ainsi, amené qu'il peut être par des événements imprévisibles, à engager des dépenses avant de pouvoir être à même de respecter dans tous leurs détails, les dispositions de la comptabilité publique. Parfois, les atteintes aux dispositions budgétaires sont infimes et de peu d'importance, alors que les besoins qu'il faut satisfaire présentent un caractère d'urgence. Si donc, le refus de *visa* par la Cour des Comptes, basé sur la non observation des prescriptions légales, devait avoir un caractère absolu, le gouvernement se trouverait privé de toute initiative en matière des dépenses publiques.

Le gouvernement est seul juge de l'opportunité des dépenses et, dans certains cas, il peut ne pas accepter l'avis contraire de la Cour des Comptes et exi-

ger que le *visa* soit accordé sous réserve. Ce *visa* produit, au point de vue juridique, les mêmes effets qu'un *visa* spontanément donné et, dans le conflit qui oppose la Cour des Comptes au Pouvoir Exécutif, la Cour des Comptes doit s'incliner. Le *visa* ayant été ainsi donné sous réserve, elle en informe le Parlement, appelé à se prononcer sur l'opportunité de telles dépenses. Si le Parlement ratifie les dépenses ainsi faites, tout est régularisé. Au contraire, la Cour des Comptes peut mettre en jeu la responsabilité matérielle de ceux qui ont agi à l'encontre des dispositions budgétaires. L'institution du *visa* sous réserve permet au Gouvernement de garder l'esprit d'initiative en matière de dépenses publiques et confère au Parlement un droit de contrôle sur l'activité du Pouvoir Exécutif.

Comme nous l'avons dit, à l'occasion du contrôle répressif, les agents comptables établissent leurs comptes et les font contresigner par les ordonnateurs qui sont, dans la plupart des cas, des ordonnateurs secondaires, bien qu'il puisse arriver que les ministres eux-mêmes, en tant qu'ordonnateurs primaires, puissent, parfois, les contresigner. Ce fait constitue encore l'un des traits caractéristiques de la Cour des Comptes yougoslave, qui peut déclarer responsables solidairement l'agent comptable ainsi que l'ordonnateur qui a contresigné les comptes. Mais la responsabilité des ministres ne joue que d'une façon extrêmement rare, alors que celle des ordonnateurs secondaires est beaucoup plus souvent mise en cause. La raison en est que les ordonnateurs secondaires, disposant de la majorité des crédits législatifs, sont obligés de contresigner les comptes des agents comptables et relèvent ainsi du jugement de la Cour des Comptes.

Le contrôle de la Cour des Comptes, en France, ne porte que sur la régularité intrinsèque du compte. La Cour juge les comptes et non les comptables; elle n'examine pas la responsabilité du comptable. Ce principe fut posé par l'article II de la loi du 16 septembre 1807, reproduit par l'article 375 du décret du 31 mai 1862. En déclarant un comptable en *débet*, la Cour constate simplement que le compte est débiteur vis-à-vis du Trésor Public du montant des paiements irréguliers.

Il appartient alors au comptable qui l'a établi, de désintéresser le Trésor ou, s'il ne s'estime pas responsable, de s'adresser au Ministre des Finances. Dans le cas où celui-ci ne croit pas devoir donner une suite favorable à sa demande en décharge, il peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Par ailleurs, si la Cour des Comptes a pris l'arrêt de *quitus*, en reconnaissant ainsi la validité de la dépense, le ministre des Finances ne peut déclarer le comptable en *débet*, ce qui serait enfreindre le principe de la chose jugée (E. Allix : *Opus cit.*, p. 417).

En Yougoslavie, les choses ont lieu différemment. Tout d'abord, la Cour des Comptes yougoslave, en se prononçant sur la régularité intrinsèque du compte, juge, en même temps, le comptable. Elle ne se contente pas de déclarer un compte en *débet* et de condamner ainsi le représentant du compte à le solder, mais elle pénètre aussi dans l'appréciation des circonstances susceptibles d'aggraver ou d'alléger la responsabilité de l'agent comptable, voire même de la faire disparaître totalement. Par le fait même qu'elle apprécie certains actes de l'agent comptable, propres à atténuer ou à aggraver sa responsabilité, à l'occasion d'un préjudice incontestable, la Cour des Comptes yougoslave

fixe d'une manière définitive le sort du compte et celui du comptable. Ces arrêts possèdent l'autorité de la chose jugée et le ministre des Finances ne saurait guère, par une décision contraire aux dispositions formelles de l'arrêt de la Cour des Comptes, s'opposer à son exécution.

Aucune autorité ne peut modifier les constatations que la Cour des Comptes a été amenée à faire, lors de l'examen des comptes. Elle-même n'est pas en état de réformer son premier jugement. Toutefois, la possibilité d'un nouvel examen n'est pas exclue. Mais il est alors de toute nécessité que soient remplies les conditions exigées par la loi sur la procédure civile pour la révision des procès devant les tribunaux ordinaires. D'autre part, il n'existe pas de voies de recours contre les arrêts de la Cour des Comptes, sauf quand il s'agit d'arrêts établissant la responsabilité de l'agent comptable, à l'occasion d'un préjudice non discutable subi par le Trésor Public. Dans ce cas seulement, il est possible aux deux parties en cause, l'Administration et l'agent comptable, de se pourvoir devant la Cour de Cassation. En France, l'agent comptable se pourvoit devant le Conseil d'Etat, contre la décision contraire du ministre des Finances engageant sa responsabilité. En Yougoslavie, le recours est porté devant la Cour de Cassation, qui casse l'arrêt de la Cour des Comptes au cas de non observation par celle dernière des dispositions formelles de la loi.

Il importe, pour terminer, de souligner une autre particularité du contrôle budgétaire en Yougoslavie : nous voulons parler de l'institution de commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes, appelés à procéder à des examens de la caisse et du matériel tout en vérifiant, en même temps, la régularité des opéra-

tions budgétaires. Les commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes, doivent être bien distingués d'avec les envoyés spéciaux du ministre des Finances, bien que ces deux catégories d'agents s'emploient aux mêmes constatations. Les examens des états de caisse et du matériel, auxquels se livrent les envoyés spéciaux du ministre des Finances, sont périodiques et à des dates fixées d'avance, alors que les commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes sont tenus par le secret de leur mission, ce qui permet d'établir plus facilement la situation exacte de caisse et des opérations budgétaires.



La première partie de cette étude sera consacrée au contrôle préventif de l'exécution du budget, la seconde ayant pour objet le contrôle exercé *a posteriori*. Dans les deux chapitres composant la première partie, nous nous occuperons du contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses, exercé par l'Administration elle-même et par la Cour des Comptes.

Les trois chapitres de la deuxième partie auront trait respectivement au compte général de l'Administration des Finances, au contrôle politique du Parlement et au contrôle *a posteriori* de la Cour des Comptes.

L'institution des commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes devra aussi et pour finir, retenir notre attention.

PREMIERE PARTIE

**Le Contrôle préventif
de l'Exécution du Budget**

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE PREVENTIF DE L'ENGAGEMENT ET DE L'ORDONNANCEMENT DES DEPENSES EXERCE PAR L'ADMINISTRATION

Avant d'entreprendre l'exposé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses, exercé par l'Administration elle-même, quelques précisions sont indispensables sur les fonctions des deux catégories d'agents participant à l'exécution du budget. Ces agents, dont la mission est particulièrement importante, sont les ordonnateurs et les comptables.

L'ordonnateur, dénommé aussi administrateur, est le fonctionnaire chargé de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et des produits ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses (E. Allix, *Science Financière*, Cours de doctorat, 1935-36, Paris, p. 266). Le rôle de l'ordonnateur, en matière de dépenses, est clairement défini; c'est la personne qui a la pleine disposition des crédits législatifs et qui les emploie dans les limites de l'autorisation budgétaire. Quant au comptable, la définition donnée par le décret du 31 mai 1862 est fort précise : c'est le fonctionnaire chargé de la réalisation des recouvrements et des paiements. Il est donc l'agent qui s'occupe du service de caisse et de la manipulation des deniers publics.

Pour avoir de l'ordre dans les finances publiques, il est indispensable d'établir une séparation très nette entre les fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable. La loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité publique, reflet assez brumeux du décret du 31 mars 1862, consacre cette incompatibilité de fonctions de l'ordonnateur et du comptable dans les termes suivants : « *Dans l'exécution du budget, le pouvoir exécutif apparaît comme ordonnateur et comptable* » (art. 48). L'article 56 de la même loi, de son côté, précise que « *les fonctions des ordonnateurs ou administrateurs et des comptables ne peuvent être cumulés. L'ordonnateur ne peut pas exercer en même temps les fonctions de comptable, ni, à l'inverse, le comptable remplir le rôle de l'ordonnateur, soit d'une façon permanente, soit à titre provisoire* ». Le même principe est contenu dans l'article 63 de la loi du 15 juillet 1934 sur la comptabilité publique.

Quelles sont les raisons de cette séparation des fonctions ? En tout premier lieu, le principe de la division du travail l'exige. L'incompatibilité des fonctions de l'ordonnateur et de celles du comptable détermine les attributions des deux catégories d'agents, en permettant d'activer la marche des affaires. D'autre part, les ordonnateurs se trouvent préservés de l'éventuelle tentation de toucher aux deniers publics et voient s'écarter d'eux les suspicions dont ils pourraient être l'objet, s'ils établissaient les titres de paiement et en effectuaient à la fois le règlement matériel.

La séparation des fonctions facilite encore le contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget, puisque le rapprochement d'une double comptabilité permettra d'en établir la concordance (E. Allix, *op. cit.*, p. 267). Cette incompatibilité des fonctions rend enfin possible l'établissement d'un contrôle efficace par les agents comptables sur l'activité des ordonnateurs en matière de dépenses publiques. Avant la loi du 6 mars 1910,

cette séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable n'était pas nettement définie, notamment pour ce qui se rapportait aux dépenses personnelles : les fonctions de l'ordonnateur étaient souvent accomplies par l'agent comptable. La loi du 6 mars 1910 coupa court à cette pratique. Depuis la mise en vigueur de cette loi, le principe de l'incompatibilité des fonctions de l'ordonnateur et du comptable est strictement observé.

La nouvelle loi sur la Comptabilité publique, celle du 15 juillet 1934, dont l'application reste différée d'une année à l'autre, établit, dans son exposé des motifs, une distinction nécessaire quant à la notion du comptable. D'après la loi du 6 mars 1910, cette notion demeurait quelque peu vague et imprécise, ce qui avait pour conséquence d'entraîner, comme l'expérience l'a suffisamment démontré, une certaine irresponsabilité des comptables.

L'article 62 de la loi du 6 mars 1910 dispose : « *Les comptables sont les fonctionnaires administratifs, qui manipulent les deniers, valeurs et matériel de l'Etat, accordent les visas et renseignent les ministres sur l'état et l'emploi des crédits législatifs* ». Nombreuses sont donc les personnes qui exercent la fonction de comptable : les chefs de comptabilité, les contrôleurs, les caissiers, les régisseurs, etc... Une responsabilité répartie sur un trop grand nombre d'individus, est une responsabilité compromise.

La loi du 15 juillet 1934 a voulu remédier à cet état de choses, en donnant du comptable une définition beaucoup plus étroite. Le législateur a entendu, par cette innovation, dans notre Comptabilité publique, concentrer la responsabilité sur un petit nombre de fonctionnaires et la rendre plus efficace.

La loi du 15 juillet 1934 n'est pas entrée en application. Elle constituera la législation de demain. Aussi est-il impossible d'apporter, dès maintenant, des ap-

préciations concluantes sur la portée d'une telle réforme.

D'après la loi du 6 mars 1910, l'ordonnateur, après avoir émis une ordonnance de paiement, doit l'adresser au comptable avec toutes pièces justificatives. La fonction du comptable consiste à en examiner la légalité et, dans le cas d'inobservation de certaines dispositions légales, il peut se refuser à effectuer le paiement. En outre, il doit vérifier l'identité du créancier, qui se présente à ses guichets ou de son mandataire. Ce n'est qu'après ce double examen, qu'il procède au paiement. Le comptable assume donc deux fonctions distinctes : il doit exercer un contrôle préventif sur les ordonnances de paiement et s'occuper du service de caisse.

Comme nous l'avons dit précédemment, les principes ayant régi notre Comptabilité publique jusqu'à l'intervention de la loi du 15 juillet 1934 et qui sont toujours en vigueur, mais à titre transitoire, sont empruntés au décret du 31 mai 1862. Le contrôle préventif, exercé par les comptables sur l'activité des ordonnateurs, d'institution purement française, en est une preuve évidente.

L'application efficace de tels principes eût exigé logiquement l'adoption de tout le système du contrôle budgétaire français, chose cependant rendue impossible car, en l'espèce, il aurait fallu sacrifier le contrôle préventif, exercé dans son ensemble de façon fort satisfaisante par la Cour des Comptes.

Plusieurs inconvénients fâcheux résulteraient de l'application du contrôle préventif exercé par les comptables sur les ordonnances de paiement des ordonnateurs, tel qu'il était conçu par la loi du 6 mars 1910. C'est ainsi, par exemple, que les ministres intéressés, ignorant plus ou moins l'état et les besoins des caisses sur lesquelles ils émettaient leurs ordonnances de paiement, obligeaient les comptables, faute d'argent

disponible, à surseoir au paiement et à attendre une nouvelle rentrée de fonds, ce qui provoquait des retards considérables, suscitait la méfiance et le mécontentement parmi les créanciers, souvent gênés par de tels retards, sans parler de la solvabilité de l'Etat qui, à leurs yeux, se trouvait atteinte. Les comptables se voyaient aussi submergés d'ordonnances de paiement qu'avant tout paiement il fallait examiner avec minutie, ce qui contribuait encore à ralentir d'une façon notable la marche des affaires.

Afin d'obvier à ces inconvénients et de donner satisfaction aux demandes toujours pressantes de ceux qui traitaient avec l'Etat et qui étaient intéressés à l'accélération des paiements, la loi du 15 juillet, dans le but de faciliter les dites opérations de caisse, établit une distinction très nette entre les fonctions de comptable et celles de caissiers. De par cette loi, le caissier est la personne qui s'occupe du service de caisse et dont l'examen portera sur les mandats de paiement émis par les comptables. Le comptable lui est la personne chargée de l'émission des mandats établis sur le fondement des ordonnances de paiement et adressé ensuite à la caisse en vue d'exécution.

La nouvelle loi prévoit donc un nouveau chaînon qui est venu s'intercaler entre l'ordonnance de paiement et le paiement matériel effectué par le caissier; le mandat de paiement émis par le comptable après l'examen de l'ordonnance de paiement et de toutes les pièces justificatives. En dressant une cloison étanche entre les fonctions du comptable et celles du caissier, la nouvelle loi sur la Comptabilité publique a investi le comptable du contrôle précédemment exercé par le caissier au moment du paiement. Dès lors, il ne restera plus au caissier qu'à examiner la régularité du mandat de paiement émis par le comptable.

Ce sont toujours les mêmes principes du décret du 31 mai 1862 qui se trouvent appliqués, bien qu'une

distinction ait été établie entre les comptables manipulant ou non les deniers publics. L'innovation consiste dans la création du mandat de paiement, émis par le comptable et examiné ensuite par le caissier, quant à sa régularité intrinsèque.

La loi de 1934 attend toujours sa mise en application mais il apparaît d'ores et déjà fort douteux qu'une telle réforme réussisse à rendre plus rapide le fonctionnement de la machine administrative.

I

LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Il ne suffit pas pour assurer le respect des dispositions légales concernant l'exécution du budget et le bon ordre dans les finances publiques, d'avoir un contrôle très efficace de l'ordonnancement des dépenses et une bonne organisation du contrôle répressif. Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses empêchera peut-être le paiement d'une dépense irrégulièrement engagée, mais il ne parviendra pas à effacer l'infraction budgétaire commise lors de l'engagement.

En traitant avec l'Etat, les particuliers ignoraient que l'acte d'engagement ne répondait pas à toutes les conditions légales, exigées pour sa validité. Ils ont rendu certains services, fourni du matériel, effectué des travaux et ce n'est seulement qu'au moment du paiement que l'on s'aperçoit que les règles budgétaires n'ont pas été respectées, lors de l'engagement de la dépense. Si celle-ci a été engagée en dépassement des crédits disponibles ou même sans crédits préalablement consentis, l'Administration se voit dans l'obligation d'adresser au Parlement une demande de cré-

dits additionnels, devant lui permettre de faire face à ses engagements, puisqu'il ne peut laisser les tiers atteints dans leurs droits. En face d'une pareille situation le Parlement n'aura plus son libre arbitre et se trouvera contraint d'accorder ce qui lui est demandé, s'il ne veut pas voir le crédit de l'Etat gravement compromis.

Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses suspend temporairement le paiement d'une dépense irrégulièrement engagée. Tôt ou tard, l'Etat devra se résoudre à remplir ses obligations. D'autre part, les demandes répétées de crédits additionnels compromettent des plus dangereusement la situation financière de l'Etat, outre que cette pratique, si commode pour le gouvernement de se procurer les fonds nécessaires, aboutit à révéler que l'équilibre du budget n'est qu'apparent et que la gestion financière du pays est défectueuse.

En ce qui concerne le contrôle répressif, exercé sur les opérations complètement terminées, il n'est vraiment efficace qu'à l'égard des agents comptables. Les ordonnateurs y échappent presque totalement.

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses, de date plus récente que le contrôle de l'ordonnancement, a pour but de rendre impossibles les infractions aux règles budgétaires et d'arrêter dès l'origine toute dépense irrégulièrement engagée, faute de quoi le Trésor sera tenu de l'acquitter.

Engager une dépense, c'est accomplir l'acte ou le fait, qui fera naître une dette à la charge de l'Etat (E. Allix, *Science financière*, Cours de doctorat, Paris, 1935-36, p. 269). Par l'engagement de la dépense, l'ordonnateur rend l'Etat débiteur d'une certaine somme d'argent, qui sera payée selon les formalités prescrites par la loi sur la comptabilité publique.

A la différence de la loi du 6 mars 1910, l'article 43 de la loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité pu-

blique prévoit deux catégories d'engagement de dépenses : les engagements provisoires et les engagements définitifs. Une dépense est engagée provisoirement par tout acte de l'ordonnateur se traduisant par une sortie d'argent du Trésor. L'engagement provisoire n'est possible que dans le cas de dépenses matérielles ou pour cause d'investissement. Une dépense est engagée définitivement par tout acte de l'ordonnateur, créant une obligation pour l'Etat. Cette différence entre les engagements provisoires et les engagements définitifs n'a aucune importance quant à l'exercice du contrôle préventif : le même traitement leur est appliqué.

Quelles sont les infractions aux règles budgétaires dont les ordonnateurs peuvent se rendre coupables à l'occasion d'engagement de dépenses ?

En premier lieu, l'engagement d'une dépense en dépassement des crédits disponibles. C'est le genre d'infraction le plus généralement commis. Toutefois, il faut distinguer entre les dépassements involontaires des crédits disponibles et ceux qui sont sciemment perpétrés. Une mauvaise organisation de la comptabilité publique peut, en partie, excuser ce genre d'atteinte aux règles budgétaires par les ordonnateurs, parfois insuffisamment renseignés sur l'état des crédits disponibles. Il est, d'autre part, fort courant que le coût d'un service ou d'un travail ne puisse être taxé d'une façon exacte au moment de l'engagement de la dépense et que le montant de la somme à payer par le Trésor dépasse les crédits disponibles. Par ailleurs, encore, le Parlement, en votant la loi budgétaire, n'est souvent pas à même de prévoir d'une manière absolue le montant de toutes les dépenses occasionnées par le fonctionnement des services publics. Il entre une large part d'à peu près dans ses prévisions. Les ordonnateurs, pour ne pas entraver le fonctionnement des services publics, sont contraints parfois d'engager

des dépenses au delà des crédits disponibles. La méprise du Parlement, les difficultés, sinon l'impossibilité d'une évaluation précise, les nécessités de la vie financière de l'Etat, expliquent mais sans les justifier, toutefois, ces dépassements des crédits car, agir de telle sorte, c'est enfreindre la règle budgétaire de l'autorisation préalable.

En vue d'éviter les critiques sévères du Parlement, le gouvernement établit souvent le budget équilibré en apparence, sachant fort bien que le montant des crédits afférents à certains services publics, ne pourra pas suffire, et qu'il sera obligé de recourir au procédé des crédits additionnels pour régulariser les engagements des dépenses effectuées en dépassement des crédits disponibles. Pendant une période tristement célèbre dans l'histoire de nos finances publiques, celle de 1888 à 1903, les gouvernements n'hésitèrent pas à proposer des budgets équilibrés en apparence, se réservant de demander en cours d'exercice des crédits supplémentaires. Des abus flagrants ont été commis par différents ministres. Ici, la mauvaise foi des gouvernements ne saurait faire aucun doute.

Avec la loi du 20 décembre 1898 sur la Comptabilité publique, on crut pouvoir enrayer le mal. Cette loi prescrivait que toute demande de crédits additionnels fut d'abord présentée à l'examen du Conseil des ministres. Après avis favorable du Conseil des ministres, le Roi appose sa signature et ce n'est qu'ensuite que la demande est soumise au vote du Parlement. On pensait ainsi que le ministre des Finances s'opposerait à toute demande inconsidérée de crédits additionnels. Les résultats de cette réforme furent plutôt piètres. La loi du 6 mars 1910, mit fin à cette pratique funeste, en instituant, pour la première fois, dans notre législation le contrôle préventif de l'engagement des dépenses.

Le virement des crédits constitue une deuxième

infraction aux prescriptions budgétaires ou, mieux, à la règle de la spécialité budgétaire. Il peut arriver que certains services, insuffisamment dotés, manquent des crédits nécessaires à leur fonctionnement. La première idée qui vient à l'esprit de l'ordonnateur, c'est d'emprunter les fonds dont il a besoin aux chapitres mieux pourvus où peuvent exister des crédits inutilisés. Pour le gouvernement c'est un procédé commode, permettant d'obtenir facilement les sommes nécessaires sans être obligé de s'adresser au Parlement.

En soustrayant ainsi une partie des crédits législatifs d'un chapitre budgétaire pour en doter un autre, le gouvernement commet une infraction grave à la règle de la spécialité budgétaire, car, les dépenses étant inverties, la volonté du Parlement n'est pas respectée. D'autre part, les chapitres budgétaires, auxquels on emprunte, ayant besoin, dans la plupart des cas, de la totalité des crédits alloués, finiront par manquer des fonds nécessaires. La demande des crédits additionnels deviendra alors inévitable.

Les cas de virements de crédits, fort rares jusqu'à 1903, ne cessèrent de se multiplier et avaient tendance à devenir la règle générale dans la gestion de nos finances publiques. La loi du 6 mars 1910 coupa court à cette pratique en interdisant, en principe, tous les virements de crédits. Désormais, seuls, les virements entre articles d'un même chapitre budgétaire seront autorisés, ce qui peut se justifier par une spécialisation toujours plus grande des crédits.

Dans le but de limiter l'emploi fréquent des virements de crédits entre articles d'une même chapitre budgétaire, la loi du 6 mars 1910 oblige les ministres à prendre une décision spéciale pour chaque virement et à informer le Parlement de l'usage qu'ils en ont fait, tout en les justifiant. Au surplus, le ministre doit soumettre sa décision, à l'examen de la Cour des Comptes, qui jugera de son opportunité.

En vertu de l'article 71 de la loi du 6 mars 1910, les virements entre chapitres budgétaires sont interdits, en principe, mais il est possible qu'une disposition spéciale de la loi en autorise l'accomplissement. Quant aux virements entre articles d'un même chapitre budgétaire, ils sont autorisés, en général, mais, ici encore, une disposition spéciale de la loi oblige le ministre intéressé à y renoncer.

La loi du 15 juillet 1934, en prohibant dans son article 55 les dépassements de crédit, interdit en même temps leurs virements qui ne pourront avoir lieu que dans des cas exceptionnels et limitativement énumérés, ou par une disposition spéciale de la loi de finances. Des virements de crédit sont autorisés entre les chapitres budgétaires, concernant les retraites personnelles et familiales ainsi qu'entre les chapitres des fondations de l'Etat. Quant aux virements de crédits entre articles d'un même chapitre budgétaire, ils sont admis pour les cas de dépenses matérielles.

La décision de virement de crédits, prise par le ministre compétent, est communiquée à la Direction de la Comptabilité publique de son ministère, qui l'inscrira au registre des crédits et des dépenses, en mentionnant le chapitre et l'article budgétaire, ainsi que le numéro et la date de la décision de virement. Les copies de l'acte de virement, dûment légalisées, sont envoyées à la Cour des Comptes et à la Direction générale de la Comptabilité publique du Ministère des Finances, qui procède aux mêmes inscriptions sur son registre des crédits et des dépenses.

Une dernière infraction aux règles budgétaires commise par les ordonnateurs, est l'engagement et le paiement de dépenses sans crédits préalablement consentis. A de certains moments particulièrement graves et touchant à l'intérêt général, voire même à la sécurité de l'Etat, le gouvernement peut être contraint d'engager des dépenses non prévues au budget, avec la pensée qu'elles seront plus tard ratifiées par le Parlement.

L'engagement et le paiement des dépenses sans crédit constituent l'atteinte la plus grave à la règle de l'autorisation préalable. Les prérogatives du Parlement sont méconnues et ses droits mis en échec. De telles mesures peuvent se justifier par l'urgence de l'action immédiate à entreprendre par le gouvernement. Comme il appartient au Pouvoir Exécutif de décider de l'opportunité et du montant de la dépense à effectuer, des abus sont toujours à redouter. L'histoire de nos finances publiques en fournit une preuve éclatante. Pour la période s'étendant de 1888 à 1903, on peut remarquer des dépenses extra-budgétaires dans presque tous les budgets, ce qui tend à démontrer la tendance du gouvernement à abuser de la faculté d'engager des dépenses sans crédits préalablement consentis.

On ne saurait méconnaître qu'en agissant ainsi, le gouvernement tentait d'empiéter sur les prérogatives du Parlement.

Dans tous les Etats modernes, le législateur a dû se préoccuper de la solution à donner aux graves problèmes du contrôle financier et de rechercher les meilleurs moyens à rendre impossibles les infractions aux règles budgétaires si fréquemment commises par les ordonnateurs. Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses s'est révélé le plus efficace, si malaisé qu'il puisse être de l'organiser d'une façon satisfaisante.

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses tel qu'il a été organisé par la loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité publique, reste des plus rudimentaire. Inspiré des solutions françaises, le législateur serbe s'est contenté de poser certains principes généraux, sans se préoccuper des détails de son application, de telle sorte que l'action entreprise n'a pas été parachevée.

Pour comprendre cette manière de faire du législateur, il est nécessaire de pénétrer la situation parti-

culière ainsi que les nombreuses prérogatives de la Cour des Comptes en matière de finances publiques.

C'est la Cour des Comptes qui exerce la totalité du contrôle budgétaire. S'il n'a pas été jugé opportun de pousser plus loin l'organisation du contrôle préventif de l'engagement des dépenses, c'est que l'on estimait que le contrôle préventif exercé par la Cour des Comptes sur l'ensemble des opérations de l'engagement et de l'ordonnancement, était amplement suffisant pour rendre impossibles les infractions aux règles budgétaires. Considérant le contrôle préventif de l'engagement des dépenses exercé par l'Administration, comme secondaire dans l'organisation de nos finances publiques, le législateur l'a traité en conséquence et de même.

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses fut introduit pour la première fois dans notre législation financière par l'article 66, de la loi du 6 mars 1910, disposant ainsi : « *Toute dépense avant d'être engagée doit être munie du visa du Chef de la Comptabilité. Celui-ci devra s'assurer qu'il existe, pour telle dépense envisagée, un crédit préalablement autorisé et ouvert, et que ce crédit n'est pas épuisé. Ce visa n'exclut pas le visa de l'organe local de la Cour des Comptes.* » Cet article, d'ailleurs le seul qui s'occupe de l'organisation du contrôle préventif de l'engagement des dépenses pose certains principes généraux, tout en laissant le soin aux règlements du ministre des Finances d'aménager les détails de son application. Le dernier règlement du ministre des Finances, codifiant en quelque sorte les dispositions éparées de la Comptabilité publique, date du 31 décembre 1928.

Suivant les dispositions de ce règlement ministériel, tous les actes de l'ordonnateur, se traduisant par une sortie d'argent des caisses publiques, c'est-à-dire tous actes d'engagement de dépenses, doivent être envoyés à la Direction de la Comptabilité publique en fonction près de chaque ministère. La Direction de la

Comptabilité publique tient un registre spécial sur lequel sont inscrits, divisés par chapitres et par articles, les crédits législatifs afférents à ce ministère, ainsi que les dépenses. Dans une colonne spéciale du dit registre sont inscrits le numéro, la date et le montant de la dépense engagée, avec la mention du chapitre et de l'article budgétaire sur lesquels la dépense a été imputée.

Lors de l'inscription de l'acte d'engagement dans la colonne spéciale réservée aux dépenses engagées, la Direction de la Comptabilité publique doit examiner l'acte d'engagement au point de vue budgétaire, en cherchant à établir si l'ordonnateur a scrupuleusement respecté les dispositions de la loi sur la Comptabilité publique, celles relatives à la loi sur la Cour des Comptes ainsi que les règlements, instructions et circulaires du Ministre des Finances. Si l'examen conclut à avis favorable, la Direction de la Comptabilité publique appose son visa sur l'acte lui-même, ce qui permet à l'ordonnateur intéressé de procéder à la liquidation et à l'ordonnancement de la dépense. Au cas contraire, elle doit en référer au ministre compétent, en lui demandant de faire disparaître les irrégularités constatées.

L'article 66 de la loi du 6 mars 1910, précise que le visa de la Direction de la Comptabilité publique n'exclut pas le visa de l'organe local de la Cour des Comptes. Des règlements à intervenir l'ont même rendu obligatoire, en interdisant aux caissiers de procéder au paiement des ordonnances non munies du visa de l'organe local de la Cour des Comptes. Mais le contrôle préventif de l'engagement des dépenses n'est jamais exercé à titre principal par les organes locaux de la Cour des Comptes. Ce n'est qu'à l'occasion de l'examen des ordonnances de paiement que les actes de l'engagement sont soumis au contrôle préventif de la Cour des Comptes. Il en découle que le visa qu'elle accorde

comprend l'ensemble des opérations de l'ordonnateur quant à l'exécution d'une dépense budgétaire. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour des Comptes connaît au principal de certains engagements de dépenses importantes, dont les cas sont limitativement énumérés par la loi.

Nous nous proposons de traiter dans un prochain chapitre du contrôle préventif de l'exécution du budget exercé par la Cour des Comptes. Nous n'insisterons donc pas davantage et ne ferons qu'enregistrer, pour l'instant l'infériorité du contrôle administratif et l'importance primordiale de la Cour des Comptes en matière de finances publiques.

**

La Direction de la Comptabilité publique, après avoir procédé à l'examen de la proposition d'engagement et avoir déclaré que rien ne s'oppose à son exécution, accorde le visa demandé, qui revêt le caractère et l'importance d'une constatation au nom de laquelle la Direction de la Comptabilité publique certifie qu'il y a encore des crédits disponibles. Ce visa n'a pas une valeur absolue, du fait que la Cour des Comptes lors de l'examen de l'ordonnance de paiement et de toutes les pièces justificatives annexées, peut s'y opposer, en invoquant les irrégularités de l'acte de l'engagement, malgré l'avis contraire de la Direction de la Comptabilité publique.

En vertu des ordonnances de délégation, les ordonnateurs secondaires disposent d'une partie des crédits législatifs à utiliser suivant les besoins de leurs services. Pour leur permettre d'être renseignés sur l'état des crédits disponibles, une colonne spéciale du registre des crédits et des dépenses est réservée à la comptabilité des dépenses engagées. Cette comptabilité des dépenses engagées ne constitue pas un contrôle à proprement parler, mais conserve une grande utilité pra-

tique. En éclairant les ordonnateurs secondaires sur l'état des crédits disponibles, elle rend impossibles les infractions aux règles de la comptabilité publique accomplies involontairement. Quant aux dépassements de crédits, virements, fausses imputations et autres atteintes aux règles budgétaires, commises avec intention, la Direction de la Comptabilité publique refusera d'inscrire sur son registre une dépense irrégulière et, avant d'accorder le visa demandera que l'ordonnateur compétent fasse disparaître les irrégularités constatées. Si le contrôle de la Direction de la Comptabilité publique s'avère insuffisant, la Cour des Comptes interviendra efficacement, lors de l'examen de l'ordonnance de paiement.

L'article 43 de la loi du 15 juillet 1934, oblige l'ordonnateur à envoyer les actes d'engagement de dépenses à la Direction de la Comptabilité publique, qui tient la comptabilité des dépenses engagées. Aucun élément nouveau n'est apporté par la loi du 15 juillet 1934 au contrôle préventif de l'engagement des dépenses; il est à présumer que l'application de la nouvelle loi, différée d'une année à l'autre, ne bouleversera pas notre contrôle financier de l'exécution du budget.

En terminant cet exposé du contrôle préventif de l'engagement, il importe de souligner le caractère inachevé de son organisation comme aussi ses lacunes, en partie comblées, néanmoins, du fait du contrôle préventif, exercé par la Cour des Comptes.

Tout d'abord, il n'y a pas, en Yougoslavie, d'agents préposés uniquement à l'engagement des dépenses; ce sont les fonctionnaires de la Direction de la Comptabilité publique qui demeurent chargés d'apposer le visa sur les propositions d'engagement. Bien qu'ils relèvent, au point de vue disciplinaire, de l'autorité du ministre des Finances, ils ne sont pas complètement affranchis de l'influence de celui qu'ils doivent contrôler. Ils ne tiennent pas une comptabilité spéciale des

dépenses engagées. C'est sur leurs registres ordinaires, par l'adjonction d'une nouvelle rubrique, qu'ils inscrivent les dépenses au fur et à mesure de leur engagement. Ils n'examinent jamais une proposition d'engagement quant à l'évaluation de la dépense.

Bien des points sont restés dans l'ombre, de par la volonté même du législateur, désireux certainement de ne pas empiéter sur les prérogatives de la Cour des Comptes en matière de contrôle préventif de l'exécution du budget. Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses, exercé par la Cour des Comptes, n'est pas lui-même à l'abri de toute critique; en tout état de cause il constitue le point le plus vulnérable de notre législation financière.

II

LE CONTROLE DE L'ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES

Après avoir engagé et liquidé une dépense, les ordonnateurs procèdent à l'émission de l'ordonnance de paiement, dernière phase de l'exécution des dispositions budgétaires, relatives à l'emploi des crédits législatifs.

Ordonnancer une dépense, c'est établir et délivrer le titre de paiement, qui permettra aux créanciers de se présenter aux caisses publiques, pour toucher la somme qui leur est due. Au point de vue budgétaire, ordonnancer, c'est imputer la dépense sur l'exercice et sur le chapitre budgétaire auxquels elle doit être rattachée (E. Allix : *Science financière*, Cour de doctorat, Paris, 1935-36, p. 270).

Aux termes de la loi du 15 juillet 1934 sur la comptabilité publique, ce sont les ministres et les bans (hauts fonctionnaires se trouvant à la tête de grandes

circonscriptions administratives) qui possèdent le droit d'engager, de liquider et d'ordonnancer une dépense. Ils émettent deux sortes d'ordonnances : les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation.

Par l'ordonnance de délégation, les ministres, en tant qu'ordonnateurs primaires, habilitent les ordonnateurs secondaires à engager, à liquider et à ordonnancer les dépenses, en mettant à leur disposition une partie des crédits législatifs.

L'ordonnance de délégation peut être totale ou partielle. Dans le cas de délégation partielle, c'est le pouvoir qu'il possède en matière de liquidation et d'ordonnancement qui est transféré par le ministre aux ordonnateurs secondaires. Lorsqu'il s'agit de dépenses non régulières, l'ordonnance de délégation est toujours partielle, c'est-à-dire que les ordonnateurs secondaires n'ont pas le droit d'engager des dépenses. A titre exceptionnel, une ordonnance de délégation totale peut être émise au profit des établissements industriels de l'Etat pour des dépenses non régulières. S'il s'agit de travaux exécutés en régie, l'ordonnance de délégation est toujours partielle.

Après avoir liquidé une dépense, l'ordonnateur émet l'ordonnance de paiement, qui permet au créancier de se présenter aux guichets des caisses publiques, afin de toucher la somme qui lui est due. Cette ordonnance de paiement peut être permanente ou simple. Si le paiement ne s'effectue pas en une seule fois mais s'échelonne sur plusieurs termes, elle est permanente. Au cas contraire, on se trouve en présence d'une ordonnance de paiement simple. Permanente ou simple, l'ordonnance de paiement doit toujours mentionner le nom du bénéficiaire, la cause de la dépense, le montant du paiement, les déductions à faire, le chapitre et l'article budgétaire, la décision de l'ouverture de crédit, le lieu et le mode de paiement (art. 46 de la loi du 15 juillet 1934).

Suivant la procédure établie par la loi du 15 juillet 1934, l'ordonnance de paiement est envoyée à la Direction de la Comptabilité publique exerçant le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses. Les actes d'engagement et de liquidation ainsi que toutes les pièces justificatives (devis, notes, mémoires, etc...) lui sont également communiqués; ainsi, le comptable, chargé de l'émission du mandat de paiement, sera en mesure de prendre connaissance de tout ce qui a précédé l'ordonnance de paiement. C'est au fonctionnaire de la Direction de la Comptabilité publique qu'incombe la tâche de vérifier la régularité de l'ordonnance de paiement, avant d'émettre le mandat de paiement, qu'il envoie à la caisse en vue d'exécution. En ce qui concerne le caissier, il n'a qu'à se préoccuper de la régularité spécifique du mandat de paiement.

Par cette importante innovation, introduite dans notre comptabilité publique, le législateur a opéré une distinction des plus marquée entre les fonctions des agents de la Direction de la Comptabilité publique, et celles des caissiers. Ces derniers sont uniquement chargés du service de caisse et de l'examen de la régularité des mandats de paiement émis par les comptables. Le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses exercé par les caissiers en vertu de la loi du 6 mars 1910, reproduisant sur ce point la solution française, a été aménagé quelque peu différemment par la loi du 15 juillet 1934. Ce sont les agents de la Direction de la Comptabilité publique, qui en ont mission.

Ce qui apparaît d'une importance bien autrement considérable, c'est la création des mandats de paiement émis par les comptables sur le seul fondement des ordonnances de paiement et autres pièces justificatives, soumises à leur examen. En autorisant les comptables à émettre les mandats de paiement, formalité supplémentaire se situant entre l'ordonnance de paiement et le paiement proprement dit, le législateur yougoslave

s'est écarté délibérément des solutions françaises dans le secret désir d'obvier à certains inconvénients découlant de notre législation sur la comptabilité publique.

Tel a été, du moins, le but poursuivi. C'était un travail écrasant pour les comptables chargés des opérations de caisse, que celui d'examiner la régularité des ordonnances de paiement. L'examen des pièces justificatives fort nombreuses auquel ils se livraient, en vue d'établir la conformité des ordonnances de paiement aux règles budgétaires, leur prenait un temps considérable sans compter qu'ils se trouvaient souvent submergés par leur nombre. Mécontents des retards quasi-réguliers apportés à les régler, les créanciers de l'Etat se plaignaient amèrement de cet état de choses, ce qui tendait à provoquer finalement l'intervention du législateur.

D'un autre côté, la Banque nationale et certains établissements de crédit, comme la Caisse d'Epargne postale, effectuaient des paiements pour le compte de l'Etat sans être en mesure de se livrer à un examen minutieux des titres de paiement et des pièces justificatives. Seule, la régularité de l'ordonnance de paiement était examinée, les pièces justificatives restant à la Direction de la Comptabilité publique. Il en résultait que les ordonnances de paiement étaient soumises à deux régimes différents. Si la dépense est réglée par une Caisse publique, le comptable avant tout paiement doit vérifier la régularité de l'ordonnance de paiement et de toutes pièces justificatives. C'est le régime de la loi du 6 mars 1910. Mais si la dépense doit être liquidée par la Banque Nationale ou par un des établissements de crédit relevant de l'Etat, comme la Caisse d'Epargne postale, les pièces justificatives restent à la Direction de la Comptabilité publique. Quant à l'ordonnance de paiement, la Direction de la Comptabilité publique la fait parvenir à la caisse chargée du paiement qui en vérifie la régularité.

C'est de par les nécessités de la vie pratique que l'Administration a été amenée à adopter deux régimes différents touchant les ordonnances de paiement. La loi du 15 juillet 1934 sur la comptabilité publique a rétabli l'uniformité, une uniformité différente toutefois de celle de la loi du 6 mars 1910. La création des mandats de paiement, émis par les comptables, à l'appui de l'ordonnance de paiement et de toutes les pièces justificatives nécessairement communiquées à la Direction de la Comptabilité publique, a permis de ne plus distinguer entre les dépenses payées par les caisses publiques, et celles effectuées par la Banque Nationale ou l'un des établissements de crédit, relevant de l'Etat.

Le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses, tel qu'il a été organisé par la loi du 15 juillet 1934, est exercé par les comptables sur les ordonnances de paiement que les ministres ou autres ordonnateurs font parvenir à la Direction de la Comptabilité publique de leur ministère, afin de lui permettre de procéder aux vérifications nécessaires avec l'émission des mandats de paiement destinés aux créanciers de l'Etat.

Avant d'émettre le mandat de paiement, le comptable doit se livrer préalablement à un certain nombre de vérifications, prescrites par la loi du 15 juillet 1934 sur la comptabilité publique. A cette fin, il aura à examiner si les dispositions de l'article 46, alinéas 2 et 3, sont respectées. Cet article dans son alinéa 2, dispose que « *l'ordonnance de paiement doit contenir le nom du bénéficiaire, la cause de la dépense, le montant du paiement, les déductions à faire, le chapitre et l'article budgétaires, la décision de l'ouverture de crédit, le lieu et le mode de paiement* ».

Le comptable, en tout premier lieu, doit vérifier le contenu de l'ordonnance de paiement.

Aux termes de l'alinéa 3 du même article, les or-

donneateurs doivent faire parvenir à la Direction de la Comptabilité publique, les actes d'engagement définitif et de liquidation, ainsi que toutes les pièces justificatives (devis, notes, mémoires). Si l'une de ces pièces fait défaut ou si l'ordonnance de paiement ne contient pas tout ce qui est prescrit par l'article 46, alinéa 2, le comptable doit retourner à l'ordonnateur l'ordonnance de paiement ainsi que les pièces justificatives. Il porte en même temps à sa connaissance les remarques qu'il a été appelé à faire. Si, néanmoins, l'ordonnateur tient à l'exécution de son ordonnance, le comptable doit s'incliner et émettre le mandat de paiement, quitte à en informer le ministre des Finances et l'organe local de la Cour des Comptes. De ce fait, la responsabilité du comptable, se trouve transférée théoriquement à l'ordonnateur.

Selon la loi du 15 juillet 1934, le droit de réquisition n'aura d'effet certain que dans le cas de la non-observation des dispositions de l'article 46 relatives à l'ordonnance de paiement et aux pièces justificatives. La réquisition entraîne toujours alors pour le comptable l'obligation de payer, c'est-à-dire celle d'émettre le mandat de paiement. Sur ce point, les dispositions de la loi du 15 juillet 1934 sont formelles.

Il peut encore arriver que le refus du comptable d'émettre le mandat de paiement ait pour cause le manque de crédits. C'est, en effet, un des principes fondamentaux de notre comptabilité publique qu'aucune dépense ne peut être payée sans crédit préalablement consenti en vertu d'une décision du ministre des Finances. Favorisant l'exercice du droit de réquisition, le législateur a passé sous silence le cas où le refus du comptable de s'exécuter est motivé par le manque d'ouverture de crédits. Faut-il en conclure que les ordonnateurs intéressés ne pourront recourir à la réquisition pour briser la résistance des comptables? Une telle interprétation de la loi du 15 juillet 1934 serait, à notre

avis, contraire à l'esprit même de notre législation sur la comptabilité publique.

Ce qui caractérise notre contrôle préventif de l'exécution du budget, c'est l'impossibilité d'empêcher une dépense irrégulièrement engagée ou ordonnancée de suivre son cours. Les organes du contrôle préventif de l'ordonnancement peuvent parvenir à différer une dépense entachée d'irrégularités, mais ils ne sauraient l'arrêter de façon définitive, puisque le gouvernement est toujours à même de ne pas tenir compte des prescriptions budgétaires, s'il considère que l'opportunité et l'urgence de certaines dépenses justifient une infraction aux principes de la comptabilité publique.

La Cour des Comptes est souvent contrainte par le pouvoir exécutif de revenir sur sa première décision et d'accorder un visa originairement refusé. Elle est obligée de s'incliner devant la volonté de l'Administration mais, par ailleurs, elle en informe le Parlement, qui doit connaître tout ce qui se rattache aux dispositions de la loi budgétaire.

Cette injonction à la Cour des Comptes constitue un véritable droit de réquisition, assurant à l'Administration la liberté d'action nécessaire. Devons-nous ajouter que l'emploi fréquent qu'elle en fait, n'est pas exempt de toute préoccupation d'ordre politique, ce qui rend toujours possibles les infractions aux règles de la Comptabilité publique, commises bien souvent sans grande nécessité.

Dès lors que le Pouvoir Exécutif peut adresser des injonctions à un tribunal souverain, tel que la Cour des Comptes, peut-il, à plus forte raison, exiger du comptable, simple fonctionnaire administratif relevant au point de vue disciplinaire de l'autorité du ministre des Finances, l'émission du mandat de paiement dans le cas où son refus a pour motif le manque de crédits. Une dépense sans crédits préalablement consentis sera payée, malgré l'irrégularité manifeste dont

elle est atteinte, la Cour des Comptes devant fléchir nécessairement devant la volonté formelle du Gouvernement. Il apparaît donc naturel que l'ordonnateur intéressé puisse recourir à la réquisition pour amener le comptable récalcitrant à émettre un mandat de paiement en dépassement des crédits ouverts.

Après avoir procédé à l'examen du contenu de l'ordonnance de paiement en conformité des dispositions de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1934, le comptable cherchera à établir si le paiement d'une dépense est possible, vu l'état des crédits ouverts. Si le montant des crédits ouverts se révèle insuffisant pour l'acquit d'une dépense, il doit refuser de s'exécuter, la faculté restant à l'ordonnateur intéressé de recourir à la procédure de réquisition pour briser la résistance du comptable.

La portée du contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses, exercé par les comptables, est très limitée du fait, d'abord, de l'existence du droit de réquisition au profit des ordonnateurs; en second lieu, l'infériorité du contrôle administratif est manifeste, dans les rapports existant entre les agents comptables et la Cour des Comptes en matière de contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses.

Tous les mandats de paiement sont communiqués à la Cour des Comptes, qui doit les revêtir de son visa pour qu'ils puissent être exécutés. Celle-ci procède à un certain nombre de vérifications, portant sur la régularité des actes de l'engagement et de l'ordonnancement; il peut arriver, à cette occasion, que son avis diffère de celui des comptables quant à la régularité d'une ordonnance de paiement. Le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses par les comptables, s'exerce uniquement sur la conformité de l'ordonnance de paiement avec les dispositions de l'article 46, ainsi que sur la possibilité de paiement d'après l'état des

crédits ouverts au chapitre sur lequel la dépense doit être imputée.

Nous sommes amené ainsi à parler de l'ouverture des crédits opérée par le ministre des Finances, sur la demande des chefs des différents départements ministériels. En France, la Direction du Mouvement général des Fonds, met, chaque mois, à la disposition des ministres une certaine partie des crédits législatifs, présumés suffisants pour les besoins à satisfaire au cours du mois. En Yougoslavie, le ministre des Finances, par l'ouverture des crédits, met également à la disposition des ministres une partie des crédits budgétaires, mais, fait important, cette distribution des fonds est trimestrielle.

D'après l'article 44 de la loi du 15 juillet 1934, l'ouverture des crédits est opérée par une décision du ministre des Finances, sur la demande de l'ordonnateur. L'article 74 de la même loi dispose : « *Les Directions de la Comptabilité des ministères tiennent compte de l'ouverture et de la clôture des crédits, suivant les prescriptions de la présente loi et les instructions du ministre des Finances* ».

Ainsi le ministre des Finances, par l'intermédiaire des Directions de la Comptabilité de différents ministères, exerce le contrôle sur l'activité de ses collègues en les forçant à se mouvoir dans les limites de l'acte de l'ouverture des crédits. Ce contrôle a pour but d'éviter que les ordonnances ne dépassent le montant des crédits mis à la disposition des ministres par l'acte de la distribution trimestrielle des fonds. Il met, en outre, obstacle à ce que le montant des crédits législatifs soit dépassé par des ordonnances de paiement inconsidérés. Tel est du moins le résultat qu'on se propose d'atteindre par la distribution trimestrielle des fonds. Si l'on n'y parvient pas toujours, la raison doit en être recherchée dans l'organisation quelque peu fragmentaire du contrôle administratif de l'exécution du budget, qui

ne possède pas la belle ordonnance du système français.

Comment le contrôle du ministre des Finances est-il exercé sur ses collègues? Une fois le budget voté par le Parlement, les Directions de la Comptabilité inscriront les chapitres et les articles budgétaires sur les livres du contrôle général des crédits et des dépenses suivant l'ordre établi par la loi du budget. De cette façon, les agents des Directions de la Comptabilité pourront contrôler ultérieurement l'emploi des crédits législatifs, en utilisant les indications ainsi reportées.

Il ne suffit pas que le Parlement ait voté la loi du budget pour que les ordonnateurs puissent employer immédiatement les crédits alloués aux différents services publics, il faut encore, que les crédits budgétaires soient mis à leur disposition par le ministre des finances au moyen de la distribution trimestrielle des fonds.

A cet effet, tous les services d'un département ministériel préparent les états de besoin des crédits pour le trimestre suivant et les envoient à la Direction de la Comptabilité; celle-ci, de son côté, établit un état central de besoin de crédits pour tout le ministère, qui est communiqué à la Direction générale de la Comptabilité du ministère des Finances. Cette communication doit être faite, au plus tard, pour le 15 du mois précédant le nouveau trimestre. Après avoir procédé au contrôle des états, la Direction générale de la Comptabilité fait rentrer le montant des chapitres budgétaires sur le livre du contrôle des crédits, et ce n'est qu'ensuite qu'elle provoque la prise par le ministre des Finances, de l'acte de distribution trimestrielle des fonds.

En possession de l'acte de l'ouverture des crédits, les Directions de la Comptabilité en informent les ordonnateurs intéressés, qui font alors rentrer le montant des crédits ouverts sur leurs livres spéciaux du

contrôle des crédits et des dépenses. Ils seront ainsi renseignés sur l'état des crédits disponibles, lors de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses.

En France, tout ce qui excède la distribution mensuelle des fonds est reporté au mois suivant. En Yougoslavie, il n'en va pas de même. D'abord, la distribution des fonds n'est pas mensuelle, mais trimestrielle, ce qui entraîne à des méprises sur l'évaluation du montant des crédits présumés nécessaires pour le fonctionnement des services publics, au trimestre à venir. De plus, les ministres ont souvent l'habitude d'épuiser assez vite les crédits, mis à leur disposition par la distribution trimestrielle des fonds. Ils se trouvent, alors, dans l'obligation d'en demander de nouveaux au ministre des Finances, qui ne peut pas s'y refuser, afin que ne soit pas enrayé le fonctionnement normal des services publics.

La troisième fonction du fonctionnaire de la Direction de la comptabilité consiste dans l'établissement du montant du paiement à effectuer. A cet effet, il utilisera les indications contenues dans l'ordonnance de paiement, l'acte de l'engagement définitif et celui de la liquidation. Le comptable émet ensuite de son côté, le mandat de paiement, qui doit contenir :

- a) la désignation de la caisse;
- b) le nom du bénéficiaire;
- c) la cause de paiement;
- d) le montant de paiement;
- e) les déductions à faire;
- f) le montant net de paiement;
- g) la mention du chapitre et de l'article budgétaire qui doivent supporter la charge de la dépense.

Les comptables signent les mandats de paiement qu'ils sont amenés à émettre, et leur signature doit être déposée à la caisse, chargée de l'opération de paiement.

En quatrième lieu l'article 79 de la loi du 15 juillet

1934 oblige les comptables à faire parvenir leurs mandats de paiement accompagnés de toutes les pièces justificatives de l'article 46 à l'organe local de la Cour des Comptes, chargé du contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses.

Après vérification de la régularité de toutes les pièces soumises à son examen, l'organe local de la Cour des Comptes appose le *visa* sur le mandat de paiement et le renvoie à la Direction de la comptabilité, qui le fait parvenir à la caisse chargée du paiement.

Lorsqu'il s'agit de mandats de paiement, émanant des comptables du Ministère de la Guerre, il est intéressant de noter que la Cour des Comptes n'exerce pas le contrôle préventif de l'exécution du budget afférent à ce ministère. Il n'existe pas d'organe local de la Cour des Comptes près le Ministère de la Guerre. Ce sont les contrôleurs militaires, catégorie spéciale de fonctionnaires, qui restent chargés de revêtir de leur *visa* les mandats de paiement émis par les comptables.

Si l'organe local de la Cour des Comptes refuse son *visa* pour cause d'irrégularité, la dépense ne pourra être payée. Mais il reste toujours possible au pouvoir exécutif de recourir à une procédure particulière constituant un véritable droit de réquisition, pour forcer la Cour des Comptes à accorder un *visa* sous réserve, possédant les mêmes effets juridiques que le *visa* spontanément donné.

En établissant une distinction nette et précise entre les fonctions de comptable et celles de caissier, la loi du 15 juillet 1934 a chargé les fonctionnaires des Directions de la Comptabilité du contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses. Pour ce qui est des comptables-caissiers, ils n'auront qu'à s'occuper du service matériel de caisse, et le seul contrôle qu'ils auront désormais à exercer, sera celui portant sur la régularité spécifique du mandat de paiement. A cette

fin, le caissier doit se livrer à un certain nombre de vérifications, prescrites par l'article 101 de la loi du 15 juillet 1934. Il aura à examiner :

a) si la forme du mandat de paiement concorde avec celle prescrite par le règlement du ministre des Finances;

b) si le mandat de paiement envisagé est émis par le comptable compétent, dont la signature doit correspondre avec celle déposée à la caisse;

c) si la Direction de la Comptabilité a procédé à l'envoi du mandat de paiement à la caisse, selon les règles établies par le ministre des Finances;

d) si le mandat de paiement a été émis dans les délais légaux, c'est-à-dire avant la fin de l'année financière;

e) si le *visa* de l'organe local de la Cour des Comptes ou celui du contrôleur militaire, au cas de dépenses émanant du Ministère de la Guerre, ne fait pas défaut :

Ce n'est qu'ensuite que le caissier procède au paiement du créancier; celui-ci doit donner décharge sur le mandat même de paiement. Si le caissier ne connaît pas personnellement le bénéficiaire, il doit l'obliger à justifier de son identité. Pour les paiements devant être exécutés entre les mains d'un mandataire, d'un héritier *ab intestat* ou d'un cessionnaire, le caissier doit exiger, en outre, la procuration, le certificat d'héritage ou celui du contrat de cession, dûment légalisés par l'autorité compétente.

Le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses tel qu'il a été organisé par la loi du 15 juillet 1934, constitue un réel progrès dans la voie d'une bonne organisation des finances publiques. Malheureusement, son application est reportée d'une année à l'autre, et nul ne peut prévoir quand elle deviendra effective. Pour la rendre applicable, il faudrait, avant tout, opérer la séparation entre le budget de l'Admi-

nistration générale et ceux des établissements industriels de l'Etat, ce qui n'est pas le cas pour l'heure présente.

D'autre part, pour avoir voulu trop bien faire, le législateur yougoslave s'est laissé entraîner à exagérer certaines formalités administratives. Si, par exemple, la création des mandats de paiement est, en théorie, excellente, leur valeur, par contre, dans la pratique, reste douteuse. Dès maintenant l'on considère que d'importantes modifications à la loi du 15 juillet 1934 devront précéder sa mise en vigueur. Une commission spéciale a été créée par le gouvernement, en vue de relever les imperfections de notre nouvelle loi sur la Comptabilité publique et de proposer les modifications utiles. Ses travaux ne sont pas encore terminés, mais il est d'ores et déjà plus que probable, sinon certain, qu'elle se prononcera pour la suppression des budgets distincts des établissements industriels de l'Etat.

Pour en terminer avec le contrôle préventif de l'exécution du budget, il importe de dire quelques mots sur un certain nombre de dispositions se rapportant à la comptabilité publique et qui, tout en ne présentant pas le caractère du contrôle proprement dit, contribuent notoirement à l'efficacité du contrôle budgétaire. Il s'agit pour la tenue de différents livres, de la nécessité d'une comptabilité en partie double.

C'est à la Direction générale de la Comptabilité du Ministère des Finances qu'incombe la tâche d'établir un système de comptabilité capable de répondre aux besoins des divers services ministériels, pour être soumis ensuite à l'approbation du ministère des Finances. Un seul article de la loi du 15 juillet 1934 est consacré à cette importante question, l'article 72, dont le contenu très général prévoit la prise d'un règlement par le ministre des Finances, portant sur l'application de la comptabilité en partie double. Le législateur s'est

contenté de poser les principes, en laissant au ministre des Finances le soin d'en organiser les détails par des règlements ultérieurs.

Dans l'attente de la mise en vigueur de la loi du 15 juillet 1934, ce sont les dispositions de la loi du 6 mars 1910, qui régissent le contrôle préventif de l'exécution du budget.

CHAPITRE II

LE CONTROLE PREVENTIF DE L'EXECUTION DU BUDGET EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES

L'existence de deux contrôles préventifs de l'exécution du budget, est l'un des traits caractéristiques de notre législation financière. D'organisation différente, ils convergent cependant vers le même but, qui est de rendre impossibles les atteintes aux règles budgétaires et d'empêcher ainsi la dilapidation de la fortune publique.

Nous avons exposé au chapitre précédent l'organisation et le fonctionnement du contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnancement exercé par les comptables comme agents du ministre des Finances et fait ressortir en même temps que son infériorité, son caractère de subordination à l'égard de la Cour des Comptes. Il nous faut examiner maintenant, l'organisation, le fonctionnement, et les attributions de la Cour des Comptes en matière du contrôle préventif des dépenses.

La Cour des Comptes yougoslave, qui se rattache par ses attributions au type italo-belge, exerce la totalité du contrôle financier. Juridiction des comptes des ordonnateurs et des comptables, elle a encore pour autre mission de veiller à l'observation des prescrip-

tions légales relatives à l'exécution du budget et de s'opposer à toute dépense, qui serait engagée ou ordonnancée contrairement aux dispositions budgétaires. Cette double fonction de la Cour des Comptes est consacrée par l'article 107 de la Constitution du 3 septembre 1931, reproduisant presque intégralement les dispositions de la première partie de l'article 1^{er} de la loi du 30 mai 1922 sur la Cour des Comptes.

La Constitution octroyée du 3 septembre 1931 et la loi du 30 mai 1922, modifiée et complétée à trois reprises différentes, les 7 janvier et 10 octobre 1929 et le 17 octobre 1930, régissent actuellement l'organisation de la Cour des Comptes, dont il importe de souligner les traits particuliers. Il faut distinguer, en effet, entre la Cour des Comptes proprement dite, juridiction unique, dont la compétence s'étend sur tout le territoire du royaume, et ses organes locaux, fonctionnant près des différents départements ministériels et autres services publics.

C'est par l'intermédiaire de ces organes que la Cour des Comptes exerce le contrôle préventif de l'exécution du budget. La création des organes permanents de la Cour des Comptes, chargés du contrôle préventif de l'ordonnancement et participant largement à l'examen des comptes des ordonnateurs et des comptables, a été inspirée par un principe décentralisateur, en vue de faciliter et d'accélérer les travaux de la Cour des Comptes. C'est à celle-ci qu'incombe la tâche d'apprécier l'opportunité de la création de ses organes locaux, auprès des services publics où ont lieu d'importants mouvements de fonds, afin de pouvoir surveiller sur place l'emploi des deniers publics, mis à la disposition des ordonnateurs.

Il existe cependant un certain nombre de départements ministériels et autres services publics importants, limitativement énumérés par l'article 58 de la loi du 30 mai 1922, auprès desquels les organes locaux

de la Cour des Comptes doivent être obligatoirement créés. Cette liste limitative comprend le ministère des Finances, les Directions financières (services chargés du paiement pour le compte de l'Administration générale de l'Etat), le Ministère des Communications, la Direction des Chemins de fer et de la navigation fluviale, le Ministère des Travaux publics, le Ministère des Forêts et des Mines, le Crédit Foncier de l'Etat, la Régie des Tabacs et la Loterie nationale. Auprès de chacun de ces ministères et services publics, la Cour des Comptes doit nécessairement instituer des contrôles locaux (tel est, en effet, le nom donné par la loi à ces organes permanents de contrôle), car l'importance des crédits législatifs, mis à la disposition des services publics dont il s'agit, exige qu'il soit procédé, avant tout paiement, à l'examen de la régularité des actes de l'ordonnateur et du comptable, chargés de l'émission des mandats de paiement.

Le personnel des organes locaux de la Cour, comprend un chef, relevant, au point de vue disciplinaire, de l'autorité de la Cour des Comptes ainsi que plusieurs fonctionnaires spécialisés dans l'examen des comptes et un certain nombre d'expéditionnaires, d'archivistes, etc... Leur compétence territoriale correspond à celle des services publics qu'ils sont chargés de contrôler. Dans le cas d'un conflit de compétence, conflit négatif, le plus souvent, l'affaire est portée devant l'assemblée générale de la Cour des Comptes. Il faut encore mentionner l'organisation spéciale des organes locaux de la Cour, établie auprès des Directions financières, avec un corps collégial, dont la fonction consiste dans l'examen et le jugement des comptes des Communes.

Les rapports existant entre la Cour des Comptes et ses organes ne présentent pas toujours le caractère hiérarchique, bien qu'il arrive fréquemment que l'intervention de la Cour qui a à connaître des actes maté-

riels des contrôles locaux, soit celle d'une autorité appréciant, dans les cadres de la légalité, l'opportunité de l'acte envisagé. Mais les actes juridiques des Contrôles locaux, tels que le visa, l'arrêt de *quitus* ou de *débet*, lorsqu'il s'agit du jugement des comptes communaux, peuvent être l'objet d'un recours à la Cour des Comptes, qui apparaît comme une juridiction de seconde instance. Ayant à connaître de ces actes juridiques, elle doit rester étrangère à toute considération d'opportunité, et s'inspirer uniquement du principe de la légalité.

L'organisation de la Cour des Comptes proprement dite est très compliquée. Aux termes de la loi du 30 mai 1922, son personnel comprend un président et onze conseillers, nommés par décret royal rendu sur la proposition du président du Conseil des Ministres.

Jusqu'à l'abolition de la Constitution du 28 juin 1921 et l'instauration du régime autoritaire, le 6 janvier 1929, le président et les conseillers à la Cour des Comptes jouissaient de l'inamovibilité et d'une indépendance complète vis-à-vis du pouvoir exécutif. Un mode spécial de nomination du président et des conseillers à la Cour des Comptes garantissait à ces magistrats spécialisés le libre exercice de leurs fonctions, en les soustrayant à l'influence du Gouvernement. Ainsi, libres de toute influence ou pression possible de la part de l'Administration centrale, ils étaient à même d'accomplir leur mission crupuleusement et avec une complète impartialité. D'après la Constitution du 28 juin 1921 le président et les conseillers à la Cour des Comptes étaient choisis par le Parlement sur une liste dressée par le Conseil d'Etat, et comprenant deux fois plus de candidats que le nombre de places vacantes auxquelles il fallait pourvoir. La désignation des candidats à la Cour devait être confirmée par un décret du roi, rendu sur la proposition du président du Conseil des ministres. On voulait ainsi éviter que la nomi-

nation des membres de cette haute institution ne fut influencée par des considérations d'ordre politique.

L'abolition du parlementarisme et l'instauration du régime autoritaire portèrent un coup sérieux à l'indépendance de la Cour des Comptes. Avec la disparition du régime parlementaire, les attributions de la Chambre des Députés en matière de nomination des conseillers à la Cour des Comptes passèrent au Pouvoir Exécutif, qui pouvait désormais désigner des personnes de son choix. L'article 5 de la loi du 30 mai 1922, modifiée le 7 janvier 1929, au lendemain même de l'instauration du régime dictatorial, était ainsi conçu : « *Le président et les conseillers à la Cour des Comptes sont nommés par un décret du roi, rendu sur la proposition du président du Conseil des ministres.* » La main mise du Gouvernement sur la Cour des Comptes, durant la période s'étendant du 7 janvier 1929 au 3 septembre 1931, cette dernière date étant celle de l'octroi de la nouvelle Constitution, était fait accompli.

Avec la Constitution du 3 septembre 1931 qui rétablit le Parlement dans ses anciennes prérogatives, la question se posa théoriquement et pratiquement de savoir laquelle des deux procédures deviendrait applicable en matière de nomination des conseillers : la procédure de l'article 5 de la loi du 30 mai 1922 ou celle de l'article 107, alinéa et de la Constitution du 3 septembre 1931? Le gouvernement et un certain nombre de juristes se prononcèrent pour le mode de nomination de l'article 5 de la loi du 30 mai 1922, en invoquant les dispositions de l'article 118 de la Constitution du 3 septembre 1931, suivant lequel les lois existantes restent en vigueur et produisent effet certain jusqu'au jour de leur modification par le pouvoir législatif.

En ce qui nous concerne, nous considérons qu'il n'est pas nécessaire de modifier préalablement les dispositions de l'article 5 de la loi sur la Cour des Comp-

les, pour rendre applicable le mode de nomination prévu par la nouvelle Constitution. Sur ce point nous sommes complètement d'accord avec la thèse soutenue par M. Nikolas Stépanovitch, dans sa « *Théorie générale sur la Cour des Comptes du royaume de Yougoslavie* (Belgrade 1938). Cet auteur estime que l'article 107, alinéa 2 de la Constitution du 3 septembre 1931 régit une matière constitutionnelle — les prérogatives du Parlement en matière de la nomination du président et des conseillers à la Cour des Comptes — et qu'il serait superflétatoire de faire voter une nouvelle loi, changeant les dispositions de l'article 5, vu la suffisance des textes constitutionnels. D'autre part, la technicité très poussée de l'article 107, alinéa II, rend son application facile, écartant la nécessité d'une nouvelle intervention du législateur.

La pratique elle-même milite en faveur de la solution que nous préconisons : Aux termes des articles 26 et 59 de la loi du 30 mai 1922, les cas de visa accordé sous réserve et les rapports de la Cour des Comptes relatifs au Compte Général de l'Administration des Finances, doivent être communiqués au roi. La loi sur la Cour des Comptes n'a pas été modifiée après l'octroi de la Constitution du 3 septembre 1931 et ce sont pourtant les dispositions des textes constitutionnels qui demeurent observés. Les cas de visa accordés sous réserve et les rapports de la Cour des Comptes sont désormais communiqués au Parlement. Il serait tout à fait normal qu'il en fût de même quant aux prérogatives du Parlement en matière de nomination des conseillers à la Cour. Pour des raisons d'opportunité que nous ne voulons pas approfondir ici, lorsqu'il s'est agi de pourvoir aux places vacantes, le gouvernement a préféré recourir au procédé de l'article 5, contrairement à l'esprit et à la lettre de la Constitution du 3 septembre 1931.

Avant la modification de la loi du 30 mai 1922, le 7 janvier 1929, le président et les conseillers à la

Cour des Comptes jouissaient de l'inamovibilité, qui leur était garantie par des textes constitutionnels. Lors de l'instauration du régime autoritaire, elle fut abrogée, et l'article 6 de la loi sur la Cour des Comptes disposait dans sa nouvelle rédaction que le président et les conseillers pouvaient être révoqués, mis en retraite, ou nommés à un autre poste, par un décret du roi, rendu sur la proposition du président du Conseil des ministres, ce qui donnait la possibilité au gouvernement de se débarrasser de toute personne gênante. Quant à la Constitution du 3 septembre 1931, elle reste muette sur le principe de l'inamovibilité. Le seul texte législatif actuellement en vigueur, qu'il serait possible d'invoquer en faveur du principe de l'inamovibilité, c'est l'article 107 de la Constitution.

La nouvelle Constitution octroyée a voulu rétablir l'état de choses préexistant, le mode de nomination spécial en est une preuve indiscutable. Soustrayant les conseillers à la Cour des Comptes à l'influence du pouvoir exécutif, lors de leur nomination, il serait illogique de les laisser exercer leurs fonctions sous la menace d'une révocation toujours possible. Enlever au Gouvernement le droit de nomination et lui laisser celui de révocation, autant dire que l'article 107, alinéa 2, est complètement vide de sens. Telle n'a sûrement pas été l'intention de l'auteur de la Constitution.

Il nous semble que le droit à l'inamovibilité se trouve impliqué tacitement dans les dispositions mêmes de l'article 107. C'est à cette conclusion qu'une interprétation correcte de l'article mentionné doit nécessairement aboutir.

Par ailleurs, la tradition de la Cour des Comptes et les textes des deux constitutions, ayant précédé celle du 3 septembre 1931, justifient cette opinion. Mais, en l'absence de textes formels, édictant l'inamovibilité des membres de cette juridiction des comptes, la pratique constante de tous les gouvernements, qui se sont suc-

cédé depuis l'avènement de la nouvelle Constitution octroyée, a été de s'en tenir aux dispositions de l'article 6 de la loi du 30 mai 1922. Ainsi, l'autorité, chargée de la totalité du contrôle de l'exécution du budget se trouvait sous la dépendance du pouvoir exécutif. Nous considérons qu'il y a urgence, vu l'intérêt d'une bonne gestion des finances publiques, à réajuster notre législation sur la Cour des Comptes avec l'esprit et la lettre de la Constitution du 3 septembre 1931.

Selon la nature des affaires, on distingue deux sortes d'assemblées de la Cour des Comptes : les assemblées générales et les assemblées ordinaires. Le président et les onze conseillers forment l'assemblée générale de la Cour des Comptes, dont les attributions sont aussi nombreuses que diverses. C'est en assemblée générale que la Cour examine le Compte général de l'Administration des Finances, élabore son rapport pour le Parlement, rédige ses observations aux ministres, prend des mesures d'ordre disciplinaires contre les comptables et le personnel de la Cour, etc... La présence de sept conseillers y compris le président, est nécessaire pour que l'assemblée générale puisse délibérer valablement. C'est le chef de la section administrative de la Cour des Comptes qui est le secrétaire de l'assemblée générale. Composée de trois conseillers et d'un secrétaire, la Cour siège aussi en assemblées ordinaires. Celles-ci sont au nombre de trois : judiciaire, comptable et administrative. Il y a, en outre, la grande Assemblée judiciaire avec cinq conseillers et un secrétaire. Les décisions sont prises à la majorité des voix. Le personnel non délibérant, réparti entre trois sections : judiciaire, comptable et administrative, prépare les décisions de la Cour des Comptes.

L'article 25 de la loi du 30 mai 1922 et l'article 75 de la loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique précisent les attributions de la Cour des Comptes en matière de contrôle préventif de l'exécution du budget. L'article 25 dispose que la Cour des Comptes

veille à ce qu'il n'y ait pas de dépassements de crédit, de virements interdits d'un chapitre budgétaire à l'autre, de dépenses faites sans crédits législatifs préalablement consentis, tandis que l'article 75 de la loi du 15 juillet 1934 est formel : « *Tout mandat de paiement émis par le comptable sur le fondement de l'ordonnance de paiement, doit être muni du visa de l'organe local de la Cour des Comptes* ».

Le Contrôle préventif, nous l'avons précédemment dit, est exercé par l'intermédiaire des Contrôles locaux, la Cour des Comptes proprement dite n'intervenant qu'au cas de conflits entre ses organes et l'Administration. Il convient encore de souligner un trait particulier du fonctionnement de la Cour des Comptes yougoslave. Les organes locaux de la Cour des Comptes ne connaissent jamais à titre principal des actes d'engagement. C'est toujours à l'occasion de l'examen des mandats de paiement qu'ils sont amenés à apprécier la régularité des actes de l'engagement des dépenses. Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses, exercé par les organes de la Cour des Comptes, n'a pas été organisé séparément; il fait partie intégrante d'un contrôle plus général, portant sur l'ensemble des opérations de l'exécution du budget.

D'une manière générale, ni la Cour des Comptes ni ses organes locaux, ne connaissent à titre principal des actes de l'engagement des crédits budgétaires, exception faite, cependant, pour un certain nombre de décisions énumérées par l'article 29 de la loi du 30 mai 1922, et qui doivent être soumises directement à l'examen de la Cour des Comptes proprement dite. Il s'agit d'actes d'engagement de dépense particulièrement importants, tels que les décisions de virement de crédits d'un chapitre budgétaire à un autre, l'emploi de crédits budgétaires de réserve, les actes d'engagement à la charge du fonds de roulement et de l'actif du Trésor Public, les décisions de l'emploi des emprunts, et... C'est l'assemblée générale de la Cour des Comptes, qui

procède à l'examen de la légalité de ces actes avant d'accorder ou de refuser le *visa* sollicité. Au cas de refus, le gouvernement a toujours à sa disposition la possibilité de recourir à l'exercice du droit de réquisition, et d'exiger que le *visa* sous réserve soit accordé. Quant à l'assemblée générale de la Cour des Comptes, elle n'aura qu'à s'incliner devant la volonté formelle du pouvoir exécutif, quitte à en informer le Parlement.

Il ne faudrait pas croire que les organes de la Cour des Comptes, chargés de l'exercice du contrôle préventif de l'exécution du budget, connaissent l'emploi de tous les crédits législatifs. Loin de là. Une bonne partie leur échappe. Tout d'abord, les fonds secrets du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Guerre et du Ministère des Affaires Etrangères, sont soustraits entièrement au contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses. Les indemnités parlementaires sont également soumises au même régime ainsi que tous les crédits législatifs, auxquels la loi du budget attribue le caractère de fonds secrets.

Il est à remarquer que ces exceptions, si importantes qu'elles soient, ne constituent pas une entorse au système du contrôle préventif de l'exécution du budget exercé par les organes de la Cour des Comptes. L'intérêt de l'Etat exige parfois que l'emploi de certains fonds ne soit pas rendu public. Ce qui est répréhensible, ce sont les abus qu'on en fait. La vigilance du Parlement, lors de la discussion de la loi du budget, devrait s'appliquer à les dépister, et à les rendre inopérants.

L'article 58, de la loi du 30 mai 1922, qui établit une liste limitative des ministères ou autres services publics, auprès desquels l'institution des Contrôles locaux est obligatoire, rend libre la Cour des Comptes de décider de la création de ces organes permanents de contrôle. C'est à elle qu'il appartient d'en apprécier la nécessité et l'opportunité à l'égard des services pu-

blics non mentionnés à l'article 58 de la loi du 30 mai 1922.

Le Ministère des Affaires Etrangères ne se trouvait pas compris dans l'énumération de l'article précité. Quand la Cour des Comptes voulut user de cette faculté légale et créer un contrôle local auprès du Ministère des Affaires Etrangères, afin de pouvoir mieux surveiller l'emploi des crédits législatifs, le gouvernement fit voter par le Parlement la loi de finances de 1934-35, dont l'article 3, § 28 dispose que « *les crédits législatifs afférents au Ministère des Affaires Etrangères, ne sont pas soumis au contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnancement, exercé par les organes de la Cour des Comptes* ». Il ne s'agissait pas d'une mesure temporaire, puisque toutes les lois de finances ultérieures ont reproduit la même disposition. Le système du contrôle préventif des dépenses publiques se trouve gravement compromis par l'article 3, § 28 de la loi de finances 1934-1935. Empêcher la Cour des Comptes d'exercer une faculté légale, garantie par l'article 107 de la Constitution du 3 septembre 1931 et par la loi du 30 mai 1922, c'est créer un précédent dangereux dont les conséquences peuvent être funeste pour la bonne gestion des finances publiques.

En vertu de l'article 79 de la loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique, le comptable, chargé de l'émission du mandat de paiement, doit faire parvenir à l'organe local de la Cour des Comptes le mandat qu'il a émis, l'ordonnance de paiement, l'acte de liquidation, l'acte de l'engagement définitif de la dépense, ainsi que toutes les pièces justificatives : notes, mémoires, devis, décomptes, etc... Avant de revêtir le mandat de paiement de son visa, l'organe local de la Cour des Comptes doit se livrer préalablement à l'examen minutieux de toute cette documentation et vérifier la régularité de la dépense. A cet effet, il doit s'assurer :

- 1) de l'existence des crédits disponibles;
- 2) de la légalité de la dépense;
- 3) de l'imputation exacte sur le chapitre et l'article budgétaire;

4) qu'il n'y ait pas de dépassement de crédit de virements interdits d'un chapitre budgétaire à l'autre, de dépenses faites sans crédits préalablement consentis;

5) de l'existence du visa de la Cour des Comptes lorsqu'il s'agit des actes d'engagement de l'article 29 de la loi du 30 mai 1922.

En outre, l'organe local de la Cour des Comptes doit s'assurer de la présence dans le dossier de toutes les pièces justificatives, vérifier leurs mentions ainsi que celles du mandat de paiement. Après avoir procédé à la vérification de tous ces documents et établi leur conformité avec les dispositions budgétaires ou autres, le contrôle local appose son visa sur le mandat de paiement, et le renvoie au comptable, qui le fait parvenir au caissier, chargé d'effectuer le paiement.

Il est possible, d'autre part, que l'organe local de la Cour des Comptes relève certaines irrégularités commises lors de l'engagement ou de l'ordonnancement des dépenses, et que les dispositions relatives au budget ou à d'autres lois ou règlements en vigueur, n'aient pas été respectées. Le fonctionnaire préposé à la délivrance des visa, ou, parfois, le chef lui-même, dans les contrôles locaux de moindre importance, refuse alors d'accorder le visa demandé, en faisant connaître dans les remarques qu'il rédige les raisons de son refus. Soumises à l'appréciation du chef du contrôle local, ces remarques peuvent être annulées, si le chef de l'organe local de la Cour des Comptes estime que le refus de son subordonné est mal fondé. Dans ce cas il ordonne que le visa soit accordé. La décision du chef du contrôle local est obligatoire pour le fonctionnaire prépo-

sé à la délivrance des visa qui n'a qu'à s'exécuter. Cet ordre donné, le chef en informe la Cour des Comptes qui jugera de la légalité de son acte. Le seul effet juridique d'une telle décision, c'est le transfert de la responsabilité au chef du contrôle local.

Le chef du contrôle local refuse d'accorder le visa ou accepte comme fondées les raisons de refus formulées par son subordonné dans les remarques qu'il a rédigées. Il renvoie, alors, le dossier à l'ordonnateur, qui reste libre d'agréer ou de ne pas agréer les raisons formulées par l'organe local de la Cour des Comptes. S'il estime qu'elles sont justifiées, l'affaire est close : le paiement ne pourra avoir lieu avant la disparition des irrégularités constatées. Mais si l'ordonnateur ne partage pas l'opinion du contrôle local, s'il considère que le visa est refusé à tort, il fait parvenir le dossier à la Cour des Comptes, en faisant connaître, en même temps, les raisons qui militent en faveur de l'annulation des remarques, formulées par le contrôle local.

La Cour des Comptes, saisie de la demande d'annulation, procède à l'examen de la légalité du refus de visa, opposé par le contrôle local à l'exécution d'une dépense, considérée comme irrégulière. Si la Cour des Comptes estime que les remarques, formulées par le Contrôle local, ne sont pas suffisamment fondées en droit, elle ordonne à son organe permanent du contrôle préventif d'accorder le visa demandé. Le Contrôle local n'aura qu'à s'incliner devant la volonté formelle de la Cour des Comptes, qui apparaît comme juridiction de seconde instance. Mais, dans le cas contraire, lorsque la Cour des Comptes estime justifié le refus de l'organe local, elle en informe l'ordonnateur qui l'avait saisie de la demande d'annulation. Si l'ordonnateur intéressé accepte comme fondé le point de vue de la Cour des Comptes, l'affaire est close. Si par contre, il considère que la nécessité d'une dépense, même irrégulière, exige qu'on ne tienne pas compte de l'opposition de la Cour

des Comptes, il peut recourir, après avoir obtenu le consentement du Conseil des Ministres, à l'exercice du droit de réquisition et demander que le visa sous réserve soit accordé. Les effets juridiques du visa sous réserve sont absolument identiques à ceux du visa spontanément donné. La Cour des Comptes doit céder et accorder ce qu'on lui demande, quitte à en informer le Parlement qui connaît en dernier lieu des conflits, mettant aux prises la Cour des Comptes et le pouvoir exécutif.

En pratique, les difficultés ont presque toujours été aplanies à la suite des explications échangées, soit que la Cour n'ait pas persisté dans son refus, soit que le Gouvernement ait cédé aux représentations de la Cour.

En ce qui concerne la portée du contrôle préventif de la Cour des Comptes, il est à remarquer qu'il n'est pas absolument prohibitif. L'exécution d'une dépense considérée comme irrégulière, est arrêtée temporairement. Le pouvoir exécutif peut toujours recourir, s'il le juge à propos, à la procédure du visa accordé sous réserve et briser ainsi la résistance de la Cour des Comptes. Le caractère suspensif du contrôle préventif de l'exécution du budget, exercé par la Cour des Comptes, met obstacle à ce que l'Administration ne soit acculée à l'impossibilité d'agir, ce qui ne manquerait pas de se produire, si le refus de la Cour des Comptes d'accorder le visa sollicité avait un caractère absolu. Il faut, de toute nécessité, que le pouvoir exécutif possède une certaine latitude, lors de l'exercice de ses fonctions. L'institution du visa accordé sous réserve, répond parfaitement aux exigences de la vie pratique, et rend l'action du gouvernement plus aisée, lorsque l'urgence s'impose pour la satisfaction de certains besoins imprévus.

Obligée de s'incliner devant la volonté formelle du Pouvoir Exécutif, la Cour des Comptes informe le Parlement des cas du visa accordé sous réserve, et il reste

aux représentants du peuple à se prononcer sur leur opportunité. Le refus de la Cour des Comptes d'accorder le visa peut être fondé sur l'inobservation par les ordonnateurs des dispositions budgétaires. Il devient, dès lors, normal, que le Parlement, maître suprême en matière budgétaire, connaisse des cas du visa accordé sous réserve. Le refus de la Cour des Comptes peut être aussi fondé sur la non observation des autres lois et règlements. C'est toujours le Parlement, corps éminemment politique, qui doit en connaître.

Pour nous, la distinction établie par M. Nikolas Stepanovitch dans sa *Théorie générale de la Cour des Comptes du royaume de Yougoslavie*, entre les cas du refus, fondés sur la non-observation des dispositions budgétaires, et ceux ayant pour cause la non-observation des lois et règlements, autres que la loi du budget, nous semble pleinement justifiée. La compétence du Parlement est naturelle, lorsqu'il s'agit du refus de la Cour des Comptes, fondé sur la non observation des dispositions budgétaires; elle l'est beaucoup moins, quand le refus du visa est fondé sur la non-observation des lois et règlements autres que la loi du budget. Dans ce dernier cas la compétence devrait plutôt revenir aux tribunaux administratifs, étrangers à toute considération d'ordre politique.

A la fin de cet exposé sur le contrôle préventif de l'exécution du budget, exercé par la Cour des Comptes, nous tenons à souligner la continuité des principes, qui régissent l'organisation, le fonctionnement et les attributions de cette juridiction suprême des comptes. A part certaines modifications d'ordre secondaire, qui n'ont pu rompre la belle ordonnance de cet édifice important, l'organisation de la Cour des Comptes est toujours régie par les dispositions de la Constitution de 1888 et de la loi de 1892 sur la Cour des Comptes, qui établirent les bases de cette juridiction, en affirmant la victoire des tendances démocratiques sur les procé-

dés autoritaires. Les dispositions de la Constitution de 1888 passèrent dans celle de 1903, qui en est, en somme, le reflet. Elles furent maintenues dans la Constitution du 28 juin 1921 pour réapparaître ensuite, après une courte éclipse mais quelque peu mutilées dans la Constitution du 3 septembre 1931.

Il est intéressant de noter que tous les régimes autoritaires, sans toucher aux attributions essentielles de la Cour des Comptes, remplaçaient le mode de nomination du président et des conseillers à la Cour des Comptes, par un autre beaucoup plus autoritaire. Bien que la pratique actuelle soit contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution du 3 septembre 1931, nous devenons persuadé que la Cour des Comptes yougoslave verra se rétablir ses droits et prérogatives.

DEUXIEME PARTIE

Le Contrôle budgétaire exercé à posteriori

Toutes les opérations concernant l'exécution du budget étant terminées, il importe de s'assurer que la volonté du Parlement a été respectée quant à l'emploi des crédits autorisés. Il s'agit de savoir si les lois et règlements en vigueur ont été observés par les agents chargés de l'exécution du budget et de vérifier si toutes les dépenses ont été effectuées dans les limites de l'autorisation budgétaire. Ce dernier contrôle est confié en Yougoslavie, comme dans la plupart des pays, à la Cour des Comptes, qui se trouve ainsi investie, à la différence de ce qui se passe en France, de la totalité du contrôle budgétaire.

Nous avons montré aux chapitres précédents que, mis à part le contrôle préventif exercé par les comptables relevant du Ministère des Finances, un contrôle, dont l'aménagement laisse beaucoup à désirer, le contrôle préventif de l'exécution du budget, c'est-à-dire celui de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses, appartient presque exclusivement à la Cour des Comptes. Celle-ci, au surplus, jugeant les comptes

des comptables et des ordonnateurs, se trouve en possession d'une autorité considérable en matière du contrôle de l'exécution du budget.

La Cour des Comptes en Yougoslavie est la gardienne de la bonne gestion des finances publiques. Son contrôle est un contrôle répressif, exercé *a posteriori* ayant pour but de vérifier la régularité et la légalité des opérations budgétaires et de déterminer éventuellement la responsabilité de ceux qui ont commis des infractions aux règles prescrites par les lois et règlements existants, ce qui se résoud par une sortie irrégulière de fonds des caisses de l'Etat, et, partant, lui cause un dommage.

L'objet du contrôle *a posteriori* est d'établir la régularité de toutes les opérations financières de l'année budgétaire et, par la constatation des dommages causés à l'Etat, de préciser la responsabilité de ceux qui en sont les auteurs. Les ordonnateurs, aussi bien que les comptables, sont justiciables de la Cour des Comptes, tribunal suprême des comptes en Yougoslavie.

En employant l'expression de « tribunal suprême des comptes », le législateur oublie, d'ailleurs, le fait que les décisions de la Cour des Comptes ayant pour objet le dédommagement de l'Etat, peuvent être soumises à un recours en cassation.

Le terme de « suprême » n'est donc pas ici à sa place, puisque dans les litiges de ce genre, peut intervenir la Cour de Cassation, comme en fait foi l'article 82 de la loi sur la Cour des Comptes. Celle-ci juge en dernier ressort une catégorie spéciale d'ordonnateurs et de comptables : les ordonnateurs et comptables militaires ainsi que les ordonnateurs et comptables municipaux pour de petits dommages. Tribunal des comptes, elle a à connaître de tous les comptes des ordonnateurs et des comptables.

L'article 6 de la loi du 15 juillet 1934 sur la comp-

tabilité publique donne compétence à la Cour des Comptes en ce qui concerne l'activité des organes de la Comptabilité publique, dans les termes suivants : « *L'activité de tous les organes de la comptabilité publique est soumise au contrôle suprême de la Cour des Comptes, d'après les dispositions de la loi sur la Cour des Comptes* ».

Les fonctionnaires préposés au service de la comptabilité publique dans les différents ministères, sont donc, d'abord, soumis à l'autorité du ministre des Finances, en vertu de l'article 2 de la même loi spécifiant que « *le ministre des Finances, a la direction et le contrôle suprême de la Comptabilité publique, si les lois et règlements en vigueur n'en disposent pas autrement* ». L'article 5 de la même loi ajoute que le ministre des Finances possède le même pouvoir disciplinaire tant sur les fonctionnaires préposés au service de la comptabilité publique et à celui de la caisse des différents ministères que sur ceux de son propre ministère. Le contrôle qu'exerce le ministre des Finances sur ces fonctionnaires, résulte du rapport hiérarchique existant entre eux et le ministre des Finances. La Cour des Comptes, d'autre part, exerce sur leur activité un contrôle répressif, qui n'a pas le caractère hiérarchique, mais juridictionnel.

En ce qui concerne les ordonnateurs primaires et secondaires, leurs comptes sont également soumis au contrôle répressif de la Cour des Comptes, comme le prévoit l'article 25 de la loi du 30 mai 1922 sur la Cour des Comptes : « *La Cour des Comptes examine, corrige et liquide les comptes de l'administration générale et de tous les comptables* ». L'article 1^{er} de la même loi pose une règle identique et, dans sa rédaction, s'efforce de comprendre toute l'activité de la Cour des Comptes : « *L'examen des comptes de l'Etat, des banovines et des communes ainsi que le contrôle sur l'exécution de leurs budgets, sont confiés à la Cour*

des Comptes qui est le tribunal suprême des comptes ». La Cour des Comptes, en vertu de sa qualité d'institution particulière et de tribunal des comptes, écarte l'emploi illégal des moyens matériels de l'Etat, des banovines et des communes. En examinant les comptes, elle constate leur régularité, les abus ou irrégularités ainsi que la responsabilité légale de ceux qui se sont rendus coupables de telles infractions. Il ressort clairement des dispositions de ces articles que la Cour des Comptes doit connaître de tous les comptes se rapportant à l'exécution du budget, aussi bien les comptes des ordonnateurs que ceux des comptables.

Tout ce que nous venons d'examiner concerne le contrôle répressif des ordonnateurs et des comptables exercé par la Cour des Comptes. Mais ce contrôle n'est pas unique. Il existe un contrôle administratif exercé par le ministre des Finances de par son pouvoir hiérarchique sur les ordonnateurs et les comptables au moyen du Compte général des Finances qui, avant d'être soumis à l'approbation du Parlement, doit recevoir le *visa* de la Cour des Comptes.

Il y a ici, comme on le voit, une chaîne de contrôles différents exercés sur les comptes des ordonnateurs : le contrôle du ministre des Finances chargé de l'élaboration du Compte général des Finances et appelé ainsi à exercer un contrôle sur les comptes de ses collègues; le contrôle répressif, non judiciaire, exercé par la Cour des Comptes, le Compte général des Finances devant être nécessairement revêtu de son *visa* avant tout examen par la Chambre; le contrôle politique exercé *a posteriori* par le Parlement.

Tel est l'ordre dans lequel nous envisageons cette matière pour traiter ensuite du contrôle répressif des comptables et de leurs comptes,

CHAPITRE PREMIER

LE COMPTE GENERAL DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES

L'article 3 de la loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique met le ministre des Finances dans l'obligation d'établir le Compte général des Finances et de le soumettre au Parlement avec le projet du budget pour l'année suivante. De son côté l'article 107 de la Constitution du 3 septembre 1931 dispose : « *Le Compte général des Finances, muni du visa de la Cour des Comptes, doit être soumis aux représentants du peuple au plus tard un an après la fin de l'année financière* ».

C'est le Parlement qui statue en dernier lieu sur la régularité des opérations financières concernant l'exécution du budget. Le Parlement, corps politique, mais qui a aussi autorité pour dispenser des crédits dans des limites qu'il lui appartient de fixer, et pour autoriser la perception des droits, doit connaître si sa volonté a été respectée par les organes chargés de l'exécution du budget. C'est ce corps politique qui doit vérifier si les ordonnateurs compétents ont bien agi dans les limites de l'autorisation budgétaire; si les prescriptions budgétaires ont été respectées; s'il n'y a pas eu de dépassements de crédits ainsi que de fausses imputations. En se basant sur le Compte général

des Finances, notablement modifié par la loi du 15 juillet 1934, il se prononce sur la régularité des opérations soumises à son examen.

Avant d'émettre une opinion sur les opérations qui lui sont ainsi soumises, le Parlement doit être éclairé sur le vote qu'il va émettre, de manière à se prononcer avec pleine connaissance de la matière qu'il doit contrôler. Tel est précisément l'objet du Compte général des Finances. Antérieurement à la loi du 15 juillet 1934, le Compte général des Finances retraçait scrupuleusement toutes les opérations financières de l'exécution du budget et le Parlement pouvait, en le comparant avec le budget, se faire une opinion exacte sur la régularité de la gestion financière, sur les améliorations à entreprendre et les rectifications à apporter. En se livrant à cet examen avec attention — ce qui n'est pas la règle générale —, les représentants du peuple peuvent aisément se former une opinion sur les besoins réels du pays et sur sa capacité en matière de recouvrement des droits.

A la vérité, de semblables considérations sur la valeur et l'utilité d'un examen minutieux du Compte général des Finances par les membres du Parlement demeurent surtout théoriques car, en pratique, le vote de la loi de règlement passe presque inaperçu, les parlementaires se désintéressant complètement des faits de gestion financière se rapportant à une période périmée. Le vote du budget est le champ de prédilection des luttes parlementaires, car il est fort aisé de s'y rendre populaire au moyen d'effets gratuits et qui ne tiennent aucun compte des difficultés financières dans lesquelles se débat le gouvernement.

La loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique, dont l'application est reportée d'une année à l'autre (la loi de finances pour l'année 1937-38 fixe l'application de la loi sur la Comptabilité publique au 1^{er} avril 1938, avec toutes les probabilités d'un nou-

vel ajournement) apporte une modification importante à la composition du Compte général des Finances.

D'après les dispositions de la loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité publique, toujours en vigueur, le Compte général des Finances reproduit seulement l'état des dépenses effectuées et le montant des droits réalisés, c'est-à-dire les opérations financières de l'Etat au cours d'une année budgétaire, ce qui est loin de l'image exacte de la gestion financière.

Pour obvier à cet inconvénient, la loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique dispose que le Compte général des Finances, — les dispositions concernant le montant des dépenses et des droits exceptés — doit contenir également les indications sur la situation et le mouvement du patrimoine de l'Etat, et principalement celles se rapportant à la dette publique. On espère ainsi avoir la reproduction fidèle de tous les changements survenus dans la composition du patrimoine de l'Etat, alors que le Compte général des Finances, d'après les dispositions de la loi du 6 mars 1910, n'établissait que l'état des dépenses effectuées et des droits perçus, avec le montant de l'encaisse.

En ce qui concerne les dépenses et les revenus de l'Administration générale de l'Etat, des établissements industriels de l'Etat, des établissements publics et fondations subventionnées par l'Etat, la loi du 15 juillet 1934 exige qu'ils soient représentés au Compte général des Finances, tout d'abord d'après les chapitres budgétaires et, ensuite, dans une colonne *ad hoc*, en raison des crédits additionnels et des autorisations spéciales hors budget. Ainsi, désormais, de par la nouvelle loi sur la Comptabilité publique, toutes les dépenses qui étaient à la charge d'un compte hors budget, celui du fond de roulement du Trésor Public, figurent au Compte général des Finances.

C'est le ministre des Finances qui est chargé de

l'établissement du Compte général des Finances. Une section spéciale de la Direction générale de la Comptabilité publique près le ministère des Finances s'emploie à cet effet. Cette section prépare le Compte général des Finances, sur la base des comptes spéciaux que les différents ministres font parvenir à la Direction générale de la Comptabilité publique. Tous les ministres sont astreints à l'obligation de faire établir par le service comptable de leur Département ministériel un compte annuel de toutes les opérations financières ayant eu pour objet l'exécution du budget, avec l'emploi des crédits afférents à ce ministère au cours de l'année budgétaire.

Il est envoyé en même temps à la Direction générale de la Comptabilité publique les comptes annuels des Directions financières autonomes, tels que la Direction des Chemins de fer, celle de la Navigation fluviale, de la Régie des Tabacs, etc...

La section de la Comptabilité publique générale, chargée de l'établissement du Compte général des Finances, tient une comptabilité spéciale des dépenses effectuées et des droits réalisés au cours de l'année budgétaire, à l'aide des relevés des opérations adressées mensuellement par les comptabilités publiques et les directions financières, ce qui rend possible la comparaison entre les chiffres contenus dans cette comptabilité spéciale et ceux ressortant des comptes des ministres.

C'est alors qu'intervient le contrôle *a posteriori* exercé par le ministre des Finances. Ce n'est pas un contrôle à proprement parler, puisqu'il est dépourvu de toute sanction et qu'il n'a pour objet que la régularité matérielle des comptes et leur concordance avec les chiffres contenus dans la comptabilité spéciale de la section de la Direction générale de la Comptabilité publique.

Sur la base de tous ces documents, la section spé-

ciale établit le Compte général des Finances au plus tard une année après la fin de l'année budgétaire envisagée. Il est ensuite soumis à l'examen de la Cour des Comptes; revêtu ensuite de son *visa*, il est présenté à l'approbation du Parlement.

L'article 89 de la loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique prescrit l'obligation pour le ministre des Finances de dresser un Compte général des Finances reproduisant toutes les opérations financières relatives à l'exécution du budget. En outre, le ministre des Finances est obligé également de faire figurer à ce Compte toutes les autres opérations intéressant la gestion financière de l'Etat, même celles sortant du cadre de l'exécution du budget, tel qu'il fut voté par le Parlement. Ainsi, si la nécessité se fait sentir de recourir à l'emploi des douzièmes provisoires, le Compte Général des Finances comprendra la période normale d'une année budgétaire ainsi que celle, où, pour subvenir aux besoins de l'Etat, il doit être fait usage des douzièmes provisoires.

D'après les dispositions de l'article 90 de la loi du 15 juillet 1934, le Compte Général des Finances comprend :

1) le compte définitif de l'Administration générale de l'Etat, avec les dépenses effectuées et les droits réalisés;

2) le compte — balance de la Caisse principale de l'Etat;

3) le compte des dépenses effectuées et des revenus réalisés ainsi que le compte — balance de tous les Etablissements industriels de l'Etat, des Etablissements et fondations disposant de ressources propres (Art. 183, al. 2), le compte des dépenses et recettes des autres Etablissements, Fondations et Etablissements industriels;

4) l'état et la valeur du domaine privé de l'Etat et du patrimoine de l'Administration générale de l'Etat.

5) l'état de la dette publique.

— I —

Le compte définitif des dépenses et recettes de l'Administration générale de l'Etat, se divise en deux parties : le compte définitif des dépenses et recettes, établi d'après les chapitres budgétaires et le compte définitif des dépenses et recettes établi d'après les crédits additionnels et autorisations spéciales hors budget.

Le compte définitif établi d'après les chapitres budgétaires comprend :

a) le montant des crédits budgétaires autorisés et celui des recettes prévues;

b) le montant des crédits augmentés ou diminués au cours d'une année budgétaire;

c) le total ou la différence des montants mentionnés aux § a et b ci-dessus;

d) le montant des dépenses réellement effectuées, celui des mandats de paiement qui n'ont pu être exécutés au cours de l'année financière ainsi que le montant des recettes réalisées;

e) la différence des montants spécifiés aux § c et d ci-dessus;

f) le montant des dépenses engagées définitivement;

g) la différence entre le montant spécifié aux § c et f, ci-dessus.

Le compte définitif établi d'après les crédits additionnels et les autorisations spéciales hors budget comprend :

1) le montant des crédits autorisés et des recettes prévues;

2) le montant des dépenses effectuées et des recettes réalisées;

3) la différence entre les spécifications des § 1 et 2 ci-dessus.

En dressant le compte définitif des dépenses et des recettes de l'Administration générale de l'Etat, on doit en même temps faire ressortir :

- a) l'état des dépenses publiques d'après le budget;
- b) l'état des recettes d'après le budget;
- c) l'état des dépenses hors budget;
- d) l'état des recettes hors budget;
- e) l'état global de toutes les dépenses et de toutes les recettes de l'Administration générale de l'Etat d'après le budget ou hors budget, se traduisant par un excédent de recettes sur les dépenses ou un déficit des recettes par rapport aux dépenses.

Cette dernière différence entre les recettes réalisées et les dépenses effectuées, excédent ou déficit, donne lieu à un compte spécial. L'excédent qui en résulte représente l'actif de l'Etat dont dispose le ministre des Finances. Au cas contraire, celui-ci doit faire disparaître le déficit par les moyens prévus par la loi.

— II —

Le Compte balance de la Caisse principale de l'Etat révèle au jour de la clôture des livres comptables :

1) la différence entre les droits réalisés et les dépenses effectuées;

2) la situation de caisse;

3) l'état des titres et valeurs, des objets précieux, appartenant à l'Etat;

4) toutes les créances et obligations de l'Etat, résultant de la circulation monétaire, des transactions financières et opérations de crédit constatées le jour de l'établissement du Compte général des Finances.

— III —

Le Compte des dépenses et des recettes des Etablissements industriels de l'Etat, Fondations et autres Etablissements publics est établi selon les prescriptions de l'article 9, alinéa 1, c'est-à-dire d'après les chapitres budgétaires. Quant à la différence entre les recettes et les dépenses elle doit correspondre s'il s'agit des Etablissements industriels de l'Etat ou autres, mis dans l'obligation en vertu de l'article 193, alinéa 1^{er} de la présente loi, de tenir une comptabilité en partie double, au montant porté au compte Profits et Pertes.

Le Compte-balance des Etablissements industriels de l'Etat, Fondations et autres Etablissements, reproduit l'actif et le passif de l'établissement envisagé, lors de la clôture de l'exercice. L'actif se compose de :

1) l'actif de premier établissement (immeubles avec leurs installations);

2) l'actif de roulement (argent liquide, titres et valeurs, créances et parts d'intérêts dans les autres établissements);

3) l'actif comptable donnant, sous forme de comptabilité provisoire, le montant des dépenses engagées pour l'année à venir, ainsi que les recettes de l'année courante dont le montant définitif n'est pas encore établi.

Le passif, d'après le compte-balance des Etablissements industriels de l'Etat, est formé de toutes les dettes, emprunts et obligations, à la charge de l'établissement, constatés le jour de la clôture de l'exercice. Il se compose :

- 1) des ressources propres de l'établissement;
- 2) des ressources, provenant des emprunts, des dettes contractées en vue du renouvellement des matières premières et des stocks;
- 3) du passif comptable, résultant des écritures provisoires, des obligations non éteintes pour l'année en cours et des recettes réalisées pour le compte de l'année à venir.

— IV —

L'état du patrimoine de l'Administration générale et de la situation de la Dette publique, comprend :

- 1) le compte-balance de la Caisse centrale du Trésor Public;
- 2) les comptes-balance des Etablissements industriels de l'Etat, Fondations ou autres Etablissements, mis dans l'obligation de tenir une comptabilité en partie double en vertu de l'article 193, alinéa 1 de la présente loi;
- 3) la description et l'estimation du domaine privé de l'Etat, du patrimoine de l'Administration générale de l'Etat, dans la mesure où ils ne se trouvent pas compris aux comptes des alinéas 1 et 2;
- 4) un état de la dette publique.

Il faut, tout d'abord, remarquer que le contrôle exercé au moyen du Compte Général des Finances, n'est pas un contrôle à proprement parler, car il ne

porte que sur la régularité matérielle des comptes : il n'est qu'une phase administrative préparatoire au contrôle postérieur exercé par la Cour des Comptes sur le Compte général des Finances et au contrôle politique exercé par le Parlement.

Il faut également souligner que le Compte général des Finances comprend plutôt un relevé des comptes des ordonnateurs primaires (ministres) que des comptes proprement dits. Les pièces justificatives ne sont pas exigées lors de l'établissement du Compte Général des Finances. La Cour des Comptes qui doit l'examiner se préoccupe avant tout de savoir s'il retrace fidèlement, au point de vue chiffres, l'exécution du budget dans les limites de l'autorisation donnée par le Parlement, et non de la légalité des dépenses. C'est en examinant les comptes des autres ordonnateurs, comptes appuyés de toutes les pièces justificatives que sont appréciées la régularité et la légalité de l'engagement et de l'ordonnancement, des dépenses.

Le Parlement auquel la Cour des Comptes transmet le Compte Général des Finances ne se prononce jamais sur la régularité de telle ou telle dépense prise individuellement, dont il ne possède pas les éléments d'appréciation, mais sur l'ensemble des opérations, sur la gestion financière, sur la conformité de l'exécution du budget avec l'autorisation donnée par le Parlement.

Soulignons enfin que l'application des dispositions de la loi du 15 juillet 1934, relatives à l'établissement du Compte Général des Finances, est constamment ajournée, ce qui a pour conséquence l'absence du compte du patrimoine de l'Etat ainsi que celle de l'aperçu de la dette publique dans le Compte Général de l'Administration des Finances.

LE CONTRÔLE A POSTERIORI DE LA COUR DES COMPTES
EXERCÉ SUR LE COMPTE GÉNÉRAL DES FINANCES

Une fois mis au point par l'intermédiaire de la Direction générale de la Comptabilité publique, le ministre des Finances envoie le Compte Général des Finances à la Cour des Comptes, en vue de sa vérification. Ici, apparaît le rôle technique de l'Institution. L'article 26 de la loi du 30 mai 1922, envisageant la compétence matérielle de la Cour des Comptes précise que son rôle consiste dans « *l'examen et la vérification du Compte Général des Finances et dans l'établissement d'un rapport destiné au Parlement, où seront consignées ses remarques sur la régularité des opérations budgétaires et l'observation des prescriptions légales, afin que les membres du Parlement, appelés à approuver le Compte Général puissent être utilement éclairés* ».

Dans ses remarques, la Cour des Comptes consignera surtout s'il y a eu des dépassements de crédits et dans quelle mesure; si des virements ont été opérés d'un chapitre budgétaire sur l'autre; si des emplois de fonds ou des dépenses ont été engagés contrairement aux prévisions budgétaires. En un mot, la Cour des Comptes, en dehors des vérifications strictement matérielles, doit vérifier si toutes les prescriptions légales relatives à l'exécution du budget ont été respectés par ceux qui ont la charge de son exécution, c'est-à-dire par ceux qui disposent des crédits budgétaires.

L'activité de la Cour des Comptes, quant à l'examen du Compte Général des Finances, peut donc se scinder en deux parties :

La Cour des Comptes, en tout premier lieu, vérifie l'exactitude matérielle des chiffres portés au Compte Général des Finances, c'est-à-dire qu'il lui faut établir que celui-ci est bien le résumé fidèle de toutes les opérations financières, budgétaires ou non, constatées et

consignées sur les livres du ministère des Finances ayant servi à l'établissement de ce compte. Le *visa* de vérification, opération matérielle de la constatation de la régularité comptable, est donc bien de la compétence de l'assemblée générale de la Cour des Comptes qui joue, ici, le rôle d'un technicien comptable. Le ministre des Finances ne pourra pas soumettre le Compte général des Finances au Parlement, en vue du vote de la loi de règlement, avant d'avoir obtenu cette *légalisation* de la part de la Cour des Comptes, condition indispensable. Le Parlement ne pourrait pas passer outre et entreprendre les débats sur un Compte Général des Finances, qui n'aurait pas été préalablement examiné et vérifié par la Cour des Comptes.

La deuxième phase de l'activité de la Cour des Comptes touchant l'examen du Compte Général des Finances est constituée par le rapport, dans lequel sont consignées toutes les remarques qu'elle relève au sujet de la régularité et de la légalité de la perception et de l'emploi des fonds publics. C'est un document séparé, envoyé au ministre des Finances qui, de son côté, le fait parvenir au Parlement avec le Compte Général des Finances. Ces deux documents, le Compte général des Finances et le rapport de la Cour des Comptes, composent les éléments permettant au Parlement de se faire une idée exacte de la gestion financière du pays et de voter la loi de règlement en pleine connaissance de cause, mais à la condition toutefois que les députés veulent bien s'intéresser aux faits relevant déjà du passé ce dont ils s'abstiennent le plus souvent. D'autre part le ministre des Finances doit, en même temps, soumettre au Parlement le projet de la loi de règlement, formant un tout avec le Compte Général des Finances, qui est un compte établi par le ministre des Finances, à l'aide des comptes annuels de tous les ministres ordonnateurs, donnant sans pièces justificatives à l'appui le montant des droits

réalisés et des dépenses effectuées, les chiffres intéressant le patrimoine de l'Etat et la situation de sa dette publique.

Le contrôle exercé par la Cour des Comptes est un contrôle qui porte sur les chiffres, ou, plutôt, sur la régularité matérielle des chiffres. Le cas échéant, la Cour des Comptes peut demander à la Comptabilité Générale du ministère des Finances de rectifier les erreurs susceptibles de se présenter. Le Compte Général des Finances est un compte des ordonnateurs primaires, des ministres, et le contrôle qu'exerce la Cour des Comptes à cette occasion n'a pas le caractère judiciaire, comme c'est le cas pour les comptes annuels des comptables et même des ordonnateurs secondaires, dont il sera question par la suite. Contrôle purement matériel, rien de plus, de par la nature même du Compte Général des Finances.

La Cour des Comptes ne peut se livrer qu'à l'examen de la régularité matérielle des chiffres et n'a pas à statuer sur la légalité des dépenses effectuées et des droits réalisés. Elle ne serait pas, d'ailleurs, en état d'émettre une opinion sur la régularité d'une dépense au point de vue budgétaire, étant dépourvue de toutes pièces justificatives autorisant de telles constatations. Le Compte Général des Finances est un compte de gestion financière totale, par lequel le ministre des Finances et tous les autres membres du Gouvernement, en qualité d'ordonnateurs primaires, justifient par des chiffres l'exécution du budget. La Cour des Comptes n'a qu'à se préoccuper de leur régularité matérielle.

Dans le rapport qu'elle adresse au Parlement, la Cour des Comptes, se fondant sur l'autorisation budgétaire et sur les limites étroitement déterminées par la dite autorisation, établira les cas de dépassements de crédits budgétaires, des virements de crédits d'un chapitre budgétaire à l'autre, vérifiera l'emploi des économies réalisées sur le budget, les dépenses faites

hors budget et portera à la connaissance du Parlement les cas du *visa* accordé sous réserve.

C'est aux représentants du peuple qu'incombe la tâche de fixer d'une manière définitive le sort d'une année financière, en votant la loi de règlement et de faire disparaître la responsabilité matérielle, si théorique soit-elle, des ordonnateurs primaires.

CHAPITRE II

LE CONTROLE POLITIQUE DU PARLEMENT

Lorsqu'il a reçu de la Cour des Comptes le Compte Général des Finances vérifié par elle, le ministre des Finances établit le projet de la loi de règlement, qui fait corps avec lui et le fait parvenir au Parlement accompagné du rapport de la Cour des Comptes. Le Parlement, secondé par le ministre des Finances, se trouve alors en mesure de pouvoir se prononcer sur la régularité de la gestion financière du pays.

Guidés déjà dans leur opinion par l'examen des documents soumis, les représentants du peuple commenceront par vérifier si les ministres se sont bien conformés aux prescriptions budgétaires; ils examineront s'il n'y a pas eu de dépassement des crédits disponibles, de dépenses engagées sans crédits budgétaires ou de virements non autorisés. Ils procéderont ensuite au vote d'une loi spéciale qui est la loi de règlement.

Aux termes de la Constitution du 3 septembre 1931, le ministre des Finances doit soumettre à l'approbation du Parlement le Compte Général des Finances, vérifié par la Cour des Comptes et appuyé de son rapport, un an après l'expiration de l'année financière. La loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique dispose que le ministre des Finances doit

soumettre à l'approbation du Parlement le Compte Général des Finances en même temps que le projet du budget pour l'année suivante.

Le ministre des Finances doit avoir établi le Compte Général des Finances pour le 1^{er} juillet au plus tard, et l'envoyer à la Cour des Comptes aux fins de vérification. Quant au Parlement, il ne peut passer à la deuxième lecture du projet de la loi du budget qu'après avoir pris une décision définitive touchant le Compte Général des Finances. La loi dispose, en effet, que le vote de la loi de règlement doit précéder celui du nouveau projet budgétaire.

Dans la pratique, malheureusement, le vote de la loi de règlement a lieu au milieu d'un désintéressement complet, car les représentants du peuple n'attachent pas une grande importance au sort d'un budget déjà exécuté; aussi, l'idée motrice fait-elle défaut à cette loi, les préoccupations d'avenir, intéressant surtout les parlementaires. La valeur du contrôle politique exercé par le Parlement est, de ce fait, bien entachée, et cette déficience n'est pas seulement le propre du Parlement yougoslave, mais bien de tous les Parlements.

Toutefois, il est possible d'expliquer un tel désintéressement par des considérations d'un autre ordre, c'est-à-dire par le rôle que la Cour des Comptes est appelée à jouer dans le vote de la loi de règlement. Celle-ci, en effet, constitue un chaînon intermédiaire entre le pouvoir exécutif, en l'occurrence le ministre des Finances chargé d'élaborer le Compte Général des Finances, et le Parlement qui le doit sanctionner à l'occasion du vote de la loi de règlement. Le Compte Général des Finances est examiné et vérifié par la Cour des Comptes avant d'être soumis à l'approbation du Parlement, et le rapport qu'elle adresse aux représentants du peuple par l'intermédiaire du ministre des

Finances présente déjà pour eux une indication précieuse, sur la régularité des opérations budgétaires.

Le contrôle exercé, à cette occasion, par la Cour des Comptes est dépourvu de sanction; il appartient seulement à celle-ci de signaler au Parlement les infractions constatées, la décision appartenant en propre à ce dernier.

Bien que l'indépendance et l'inamovibilité des membres de la Cour des Comptes soient sérieusement compromises par une pratique gouvernementale qui tend à s'écarter de l'esprit de la Constitution du 3 septembre 1931, la Cour des Comptes n'en constitue pas moins un corps de magistrats, dont l'intégrité ne saurait être suspectée, ses jugements s'appuyant uniquement sur les dispositions légales.

Malgré l'esprit autoritaire qui domine l'organisation de notre administration, la Cour des Comptes s'est toujours acquittée scrupuleusement de la tâche qui lui est dévolue dans le contrôle du budget de l'Etat, pendant et après son exécution. C'est pour ces raisons que l'autorité du rapport de la Cour des Comptes n'est jamais contestée et que le Parlement se croit dispensé de s'ingérer dans les détails de l'examen du Compte Général des Finances. Son vote est, le plus généralement, fondé sur les indications qu'il contient, encore qu'il lui reste la possibilité de demander, le cas échéant, un supplément d'informations. Telle est l'explication du désintéressement qui accompagne le vote de la loi de règlement. Ce n'est cependant pas la principale. La plus plausible réside dans le manque total d'intérêt pour des opérations financières relevant du passé.

La loi de règlement détermine la fixation complète des dépenses de l'exercice, c'est-à-dire qu'elle établit d'une façon définitive le montant de toutes les dépenses effectuées au titre de l'année financière. Elle mentionne également tous les crédits autorisés par le

budget, y compris les crédits additionnels (supplémentaires ou extraordinaires) accordés par les lois subséquentes. Elle donne, de même, le montant de toutes les recettes effectuées dans le même temps. Le rapprochement entre le montant des dépenses effectuées et des recettes réalisées aboutit à un excédent ou à un déficit. Si l'activité d'une année budgétaire se traduit par un excédent de recettes, le surplus va grossir l'actif du Trésor en un fonds destiné à combler le déficit des budgets futurs; si c'est le déficit qui apparaît, le Parlement doit, par une loi spéciale, décider comment il sera comblé.

Quel est l'effet juridique de cet acte de Parlement, constitué par la loi de règlement, en ce qui concerne le contrôle des comptes des ordonnateurs primaires contenus dans le Compte général des Finances. Il est hors de doute que les ministres intéressés sont libérés de par le vote de la loi de règlement de toute la responsabilité matérielle que la Cour des Comptes aurait pu soulever. Celle-ci, en principe, peut mettre en cause la responsabilité des ministres, en tant qu'ordonnateurs primaires, pour tous les préjudices que l'Etat aurait subi du fait des infractions commises. Par voie de conséquence, ces infractions aux règles budgétaires se trouvent légalisées par le vote de la loi de règlement, et la Cour des Comptes ne saurait intervenir même en dépit d'attestations contraires contenues dans le rapport adressé par elle au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Finances.

Cependant la Cour des Comptes, comme le précise le docteur Stepanovitch (*op. cit.*) en se fondant sur les dispositions de l'article 58 de la loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité publique et sur celles de l'article 111 de la loi du 30 mai 1922 sur la Cour des Comptes, peut entreprendre toutes les mesures propres à dédommager l'Etat du préjudice subi du fait d'irrégularités commises par les ministres, en tant

qu'ordonnateurs, et que la loi de règlement n'a pas expressément légalisés. Que peut-il advenir en pareil cas? La responsabilité politique engagée par le Parlement, peut-elle entraîner des conséquences matérielles, autrement dit, des suites pécuniaires pour les ministres incriminés?

Avant de répondre à cette importante question et puisque le cas s'est une fois présenté au cours de l'histoire de nos institutions politiques, il est avant tout nécessaire de préciser l'effet juridique qu'apporte la loi de règlement sur les différents comptes annuels et définitifs des divers Services ministériels et Etablissements d'Etat, dont l'examen demeure soumis au jugement de la Cour des Comptes. Il va sans dire qu'il ne s'agit pas là des comptes des Services et Etablissements d'Etat expressément mentionnés dans la loi de règlement. Le cas qui nous occupe particulièrement est celui qui a trait à la loi de règlement en général.

Il peut arriver, en effet, que celle-ci englobe le Compte général des Finances, sans mentionner en termes exprès les comptes particuliers des Services et Etablissements d'Etat. Si la loi de règlement les spécifie, il ne peut faire doute qu'elle en atteste aussi la régularité au point de vue budgétaire. Mais, dans le cas contraire, c'est-à-dire quand la loi de règlement est muette touchant les comptes annuels particuliers et comprend le Compte général des Finances dans son ensemble, l'effet de la légalisation ainsi opérée quant à la régularité des opérations financières du Compte général des Finances, se reporte-t-il *ipso facto* sur les comptes particuliers des comptables et des ordonnateurs que la Cour des Comptes doit juger?

En vertu de l'article 44 de la loi du 30 mai 1922, les comptables et les ordonnateurs, doivent, nous le savons, à chaque fin d'année financière, soumettre leurs comptes annuels à l'examen de la Cour des Comptes. Dès lors, on peut se demander si la loi de

règlement, qui ne vise que le Compte général des Finances, sans mentionner expressément les comptes particuliers, régularise en même temps les opérations comprises aux comptes particuliers, et dispense la Cour des Comptes de s'en préoccuper. Une réponse négative s'impose. Les comptables et les ordonnateurs secondaires ne sont nullement libérés de leur responsabilité lorsque la loi de règlement vise le Compte général des Finances, sans désigner expressément les Etablissements de l'Etat qu'elle entend faire bénéficier de cet effet juridique.

Le Compte général des Finances est un compte numérique, établissant le montant des recettes réalisées et des dépenses effectuées; exempt de pièces justificatives, il ne possède pas devers lui les éléments d'appréciation indispensables pour juger de la légalité de telle dépense ou de telle recette. Les comptes annuels, au contraire, que les Services et Etablissements de l'Etat soumettent à l'examen de la Cour des Comptes, doivent être obligatoirement accompagnés de toutes justifications pouvant permettre un jugement.

Le vote de la loi de règlement libère donc les ministres, ordonnateurs primaires, de toute responsabilité pécuniaire ou autre; par contre, les comptables et autres ordonnateurs, astreints à adresser leurs comptes annuels particuliers à la Cour des Comptes pour qu'elle les juge ne sont nullement mis hors de cause par les dispositions de la loi de règlement. Leur responsabilité matérielle est engagée pour tous les préjudices causés à l'Etat, et la Cour des Comptes peut être amenée à avoir recours aux tribunaux ordinaires pour prendre toutes mesures jugées nécessaires à la sauvegarde des intérêts dont elle a la charge.

Il convient de remarquer que, si la loi de règlement légalise certaines infractions aux prescriptions budgétaires, telles que dépassements de crédits, virements non autorisés ou dépenses faites sans crédits, il serait

tout à fait naturel et normal que les comptables et les ordonnateurs secondaires, coupables des mêmes infractions, ne puissent être poursuivis, puisque la loi de règlement les légalise.

Pour couper court à pareille controverse, le ministre des Finances a introduit dans les projets de la loi de règlement pour les années 1932-33 - 1936-37 la disposition suivante : « *Le vote de la loi de règlement ne libère pas de la responsabilité légale les ordonnateurs et les comptables des comptes particuliers des Services et Etablissements d'Etat qui sont rentrés dans la composition du Compte général des Finances, et qui n'ont pas encore obtenu l'arrêt de quitus de la part de la Cour des Comptes.* »

Une telle disposition du ministre des Finances ne laisse plus aucun doute sur l'effet juridique produit par la loi de règlement sur le sort des comptes particuliers des ordonnateurs et comptables devant être soumis à l'examen de la Cour des Comptes et non mentionnés expressément dans la loi de règlement.

Il peut encore arriver que le Parlement se refuse à voter la loi de règlement. Le cas s'est produit en 1902. C'est le seul exemple relevé dans l'histoire de nos institutions politiques où les représentants du peuple tentèrent de réagir contre les infractions aux règles budgétaires commises par différents ministres. Un rapport de la Cour des Comptes avait mis en éveil le Parlement et attiré son attention sur les irrégularités constatées.

Il s'agissait, en l'espèce, d'un dépassement de crédits budgétaires pour une somme de 1.503.097,04 dinars, valeur d'avant-guerre, ce qui pour le budget de la petite Serbie représentait alors une somme considérable. Dans son rapport au Parlement, la Cour des Comptes mettait cette somme à la charge des ministres auteurs de l'infraction. Le Gouvernement d'alors essaya de régulariser après coup la situation par une

demande de crédits additionnels, préjugant que le Parlement, pour ne pas léser les créanciers de l'Etat, aurait ainsi la main forcée et voterait tous les crédits additionnels demandés.

Par des considérations d'ordre purement politique, le gouvernement enfreignait les dispositions formelles de la loi sur la Comptabilité publique du moment (loi du 4 avril 1903), exigeant que les crédits fussent demandés sous forme d'un projet de loi. Il voulait éviter cette procédure. Par deux fois, le Parlement s'y refusa. Cependant, le Parlement n'ordonna pas l'ouverture de poursuites contre les coupables et, en l'absence de textes établissant et précisant les mesures à prendre pour tirer la conclusion logique que comportait un pareil vote, aucune suite ne fut donnée à l'affaire.

D'après la procédure parlementaire alors en usage, le Parlement ne pouvait connaître deux fois de cette question au cours d'une même session parlementaire. Différé d'une session à l'autre, le projet de la loi de règlement de 1902 fut de nouveau soumis au Parlement en 1910; en fin de compte, et malgré les critiques de l'opposition, le Parlement régularisa la situation. Le ministre des Finances de l'époque défendit le projet de la loi de règlement comme l'aurait fait tous les ministres des Finances, alléguant que les infractions aux règles budgétaires remontaient très loin en arrière; que, depuis, plusieurs ministères s'étaient succédé et qu'il devenait quasiment impossible d'atteindre les véritables auteurs des infractions. Par ailleurs, les dépenses effectuées en dépassement de crédits budgétaires étaient destinées aux besoins réels du pays, encore que ne présentant pas un caractère d'urgence.

Le seul exemple que nous fournit l'histoire des institutions parlementaires de notre pays, démontre que le contrôle politique, exercé par le Parlement au moyen de la loi de règlement, s'est révélé complète-

ment inefficace au point de vue pratique quant à la responsabilité pécuniaire et matérielle des ministres. En l'absence de toute disposition légale qui déterminerait la procédure à suivre au cas de refus par le Parlement de la loi de règlement, poserait les règles d'une semblable responsabilité et désignerait le tribunal compétent pour connaître de ces affaires, il faudrait que le Parlement ordonnât pour chaque cas particulier les mesures susceptibles de rendre cette responsabilité vraiment réelle. L'unique fois où il nous a été donné de voir le Parlement user de son droit de refus du vote de la loi de règlement, en rendant les ministres responsables des infractions commises, il n'a pas su ou voulu prendre les mesures capables de sanctionner logiquement son opposition. Peut-être n'a-t-il pas osé s'engager dans une telle voie? Il ne nous appartient pas de l'apprécier. Ce qui nous intéresse, c'est que le Parlement a manqué l'occasion de créer un précédent, qui aurait permis de rendre le contrôle politique plus efficace qu'il ne l'est aujourd'hui.

La question se pose de savoir s'il est possible de faire récupérer à l'Etat ce dont il s'est trouvé irrégulièrement débiteur, du fait d'infractions budgétaires commises par les ministres ordonnateurs. Même si le Parlement, en refusant la loi de règlement, établissait une procédure à suivre, les règles à observer et le tribunal compétent pour connaître de ces affaires, le montant des infractions commises par les ministres ordonnateurs peut encore dépasser de beaucoup celui de leur fortune personnelle et ne pas permettre à l'Etat d'être dédommagé. C'est là, posée, toute la question de la responsabilité des ordonnateurs.

D'après ce que nous venons d'exposer, il nous est loisible de constater que le contrôle exercé par le Parlement au moyen de la loi de règlement n'a qu'une valeur purement morale. Le Parlement juge de l'opportunité des dépenses; il peut, par le vote de la loi

de règlement et en accordant les crédits additionnels demandés par le gouvernement, régulariser toutes les infractions aux règles budgétaires, s'il trouve que l'intérêt du fonctionnement normal des Services publics et les besoins réels du pays, présentent un caractère d'urgence, et que se peuvent justifier les dépassements, les virements, comme les dépenses sans crédits. Un gouvernement, assuré de sa majorité, peut commettre toutes sortes d'infractions aux règles budgétaires, sans jamais encourir un blâme quelconque de la part du Parlement.

Par ailleurs, et dans le cas même contraire, lorsque le Parlement use de son droit de s'opposer au vote du projet de la loi de règlement présenté par le ministre des Finances, aucune sanction, nous l'avons vu par un exemple probant de notre histoire, n'a jamais pu rendre réelle et efficace la responsabilité des ministres ordonnateurs. La valeur de ce contrôle n'a donc qu'une importance purement morale, permettant, tout au plus, d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les agissements irréguliers du gouvernement et, s'il est toujours au pouvoir, de mettre éventuellement en jeu sa responsabilité politique. Telle se présente la portée du contrôle parlementaire, ce qui nous amène à parler de la responsabilité civile des ministres ordonnateurs.



L'article 58 de la loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité publique dispose que « *les ministres ainsi que tous les autres ordonnateurs répondent matériellement de tous leurs actes, contrairement aux dispositions de cette loi.* » A cet effet, la Cour des Comptes peut demander directement aux tribunaux ordinaires des sûretés sur les biens des ministres. Toute demande de cette nature et toute mise en accusation appelle une

décision préalable de la Cour des Comptes, prise en séance plénière; les effets de cette décision ne peuvent être annulés que par le vote de la loi de règlement. Le Parlement, juge suprême de toutes les opérations des ministres, pourra toujours enrayer les conséquences d'une pareille décision, s'il le juge opportun.

La loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique ne s'est occupée que d'une manière lapidaire de la responsabilité des ordonnateurs, en précisant que « *les ordonnateurs primaires (les ministres et les bans) de même que les ordonnateurs secondaires et tous les autres agents d'exécution sont responsables, de par les dispositions de la loi sur la Cour des Comptes, pour tous les préjudices causés à l'Etat. Ce qu'il faut entendre par préjudices causés à l'Etat, ce sont toutes les dépenses payées contrairement aux dispositions de la présente loi* ».

Cette disposition de l'article 7 de la loi du 15 juillet 1934 est à peu près équivalente à celle de l'article 58 de la loi de 1910; elle précise la procédure que la Cour des Comptes doit suivre, alors que la loi du 15 juillet 1934 ne se réfère qu'à la loi sur la Cour des Comptes, ce qui revient au même. La loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité publique n'a donc nullement innové au sujet de la responsabilité civile des ministres ordonnateurs et la matière se trouve régie par les dispositions de la loi du 6 mars 1910 et celles de la loi sur la Cour des Comptes.

Par décision prise en séance plénière, la Cour des Comptes peut mettre en cause la responsabilité civile des ministres-ordonnateurs pour toutes infractions aux règles budgétaires et demander aux tribunaux ordinaires des sûretés sur leurs biens. Les ministres sont soumis au même régime que tous les autres ordonnateurs et comptables participant à l'exécution du budget; ils sont civilement responsables de tous les actes irréguliers pouvant causer préjudice à l'Etat. La

seule différence réside dans la décision préalable prise par la Cour des Comptes en séance plénière. Seule, la loi de règlement peut les dispenser de cette responsabilité puisque le Parlement, juge suprême de l'opportunité et de la régularité des dépenses, est toujours à même de valider par le vote de la loi de règlement les irrégularités commises par les ministres. Celle-ci agit rétroactivement sur la décision prise par la Cour des Comptes, considérée dès lors comme non avenue, et entraînant automatiquement la caducité de tous les effets qu'elle a pu produire.

Tel est, du moins, le procédé prévu et régi par les lois et règlements en vigueur mais, en pratique, on a imaginé un système beaucoup plus souple : le Parlement dans la loi de finances, prend connaissance et approuve toutes les dépenses effectuées contrairement aux dispositions de la loi sur la Comptabilité publique, déchargeant par là même les ministres de toute responsabilité et rendant impossible leur mise en cause par la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes, nous venons de le voir, peut donc soulever la responsabilité des ministres ordonnateurs, avant toute décision préalable du Parlement, et autoriser les poursuites selon les règles habituelles en la matière. Par là, on a voulu éviter deux situations, susceptibles de se présenter en pratique. Le ministre, auteur des infractions aux règles budgétaires, possède derrière lui, au Parlement, une majorité sûre, qui n'autoriserait aucune poursuite contre lui. Si la Cour des Comptes devait attendre cette autorisation parlementaire pour entreprendre les mesures destinées à dédommager l'Etat du préjudice subi, peut-être ne l'obtiendrait-elle jamais?...

Il est encore possible que des poursuites soient ordonnées contre les ministres qui ne sont plus au pouvoir, par pur mobile de vengeance politique. Le deuxième inconvénient de l'autorisation préalable du

Parlement est que le retard apporté au vote de la loi de règlement rendrait en pratique cette responsabilité ministérielle tout à fait impossible.

La responsabilité ministérielle demeure entière pour toutes les opérations financières que le Compte général des Finances n'a pu comprendre ou n'a pas expressément mentionnées. En premier lieu, lorsqu'il s'agit des dépenses hors budget, faites sans crédits préalablement consentis, et qui ne sont pas expressément mentionnées par la loi de règlement, la Cour des Comptes peut prendre toutes les mesures utiles en vue de dédommager l'Etat des préjudices subis. Mais il faut se garder de confondre ces dépenses hors budget, qui ne sont pas normales et pour lesquelles la fantaisie du ministre ordonnateur peut se donner libre cours, avec les dépenses hors budget normales, prévues et réglementées par la loi. Ces dernières sont celles des Fondations de l'Etat et le ministre ordonnateur se rend coupable en n'observant pas les dispositions régissant l'emploi des crédits des dites Fondations. Depuis la loi du 15 juillet 1934, les budgets particuliers de ces Fondations sont intégrés au budget général de l'Etat et le régime commun leur est applicable.

La responsabilité du ministre ordonnateur se trouve encore engagée, malgré le vote de la loi de règlement, s'il a modifié un contrat conclu entre l'Etat et les particuliers, au détriment des intérêts de l'Etat. En dépit du vote de la loi de règlement, dans laquelle l'infraction envisagée n'a pas été mentionnée, la Cour des Comptes peut agir contre ce ministre et mettre à sa charge le préjudice subi par l'Etat, comme elle le fait d'ailleurs, effectivement. En général, la Cour des Comptes attend que les ministres coupables aient quitté le pouvoir pour agir contre eux; les raisons qui la déterminent à agir ainsi, sont plutôt d'ordre politique et nous ne nous y arrêterons pas.

Pour en terminer avec la responsabilité des ministres ordonnateurs en ce qui concerne les infractions aux règles budgétaires et la possibilité pour la Cour des Comptes de prendre contre eux des mesures pré-servatrices, permettant à l'Etat de rentrer dans ses droits, l'on peut poser comme règle générale que les ministres ordonnateurs se trouvent complètement déchargés de leur responsabilité par le vote de la loi de règlement qui régularise toutes les infractions qu'ils ont pu commettre.

A quelques exceptions près relatées plus haut, lorsque la Cour des Comptes peut poursuivre les ministres ordonnateurs à l'encontre du vote de la loi de règlement, les ministres voient le plus souvent leur responsabilité s'évanouir de par la volonté des représentants du peuple, seuls juges de l'opportunité des dépenses et qui peuvent, s'ils le jugent à propos et comme il arrive le plus souvent, régulariser les infractions budgétaires commises par les ministres ordonnateurs par le vote de la loi de règlement.

Après avoir démontré l'inefficacité du contrôle répressif des ordonnateurs, il est hors de conteste qu'en matière de contrôle budgétaire, il importe surtout de mettre sur pied un bon contrôle préventif des ordonnateurs, le seul qui puisse vraiment assurer l'observation des règles budgétaires et éviter que les infractions se multiplient. Le contrôle répressif exercé *a posteriori* sur les ministres en tant qu'ordonnateurs ne saurait donner, non plus, de résultats satisfaisants car, très souvent, vu l'ampleur de ces dépenses, leurs fortunes ne sauraient y suffire. Mieux vaut donc chercher à empêcher les infractions de se produire, que de penser atteindre des coupables dont la solvabilité reste problématique.

CHAPITRE III

LE CONTROLE A POSTERIORI DE LA COUR DES COMPTES EXERCE SUR LES COMPTES DES COMPTABLES

Une fois le budget exécuté et les comptes clôturés, il reste à vérifier si la volonté du Parlement a été respectée par ceux qui concourent à l'exécution du budget, c'est-à-dire par les ordonnateurs et les comptables.

En ce qui concerne les ministres, ordonnateurs primaires, la régularité de leurs opérations budgétaires est constatée par la loi de règlement qui les décharge de toute responsabilité, alors que la Cour des Comptes juge les comptes des autres ordonnateurs et comptables.

A l'issue de l'année budgétaire, s'étend une période complémentaire de cinq mois, au cours de laquelle sont liquidés toutes les dépenses qui n'ont pu être effectuées ainsi que les droits que l'on n'est pas parvenu à réaliser. L'année financière terminée, tous les comptables et ordonnateurs autres que les ministres, sont obligés de clôturer leurs comptes puis de les envoyer avec pièces justificatives à la Cour des Comptes qui jugera de leur régularité et prendra ses arrêts de *quittus* ou de *débet*.

L'article 44 de la loi du 30 mai 1922 sur la Cour des Comptes, dispose que tous les comptables et ordon-

nateurs sont obligés à la fin de l'année financière de soumettre leurs comptes à l'examen de la Cour des Comptes. Ces comptes doivent être établis dans une forme prescrite et être présentés au plus tard à la fin avril, suivant l'année financière envisagée.

Les comptables aussi bien que les ordonnateurs secondaires sont justiciables de la Cour des Comptes. Le contrôle répressif des ordonnateurs autres que les ministres est établi de façon satisfaisante en Yougoslavie, car ils sont eux-mêmes soumis au régime des comptables dont la responsabilité est solidement organisée. A l'aide des livres qu'ils tiennent, les comptables et les ordonnateurs dressent leurs comptes qui sont envoyés ensuite avec toutes pièces justificatives au contrôle local compétent. D'après la loi sur la Cour des Comptes, en effet, le compte final est d'abord examiné par le contrôle local, qui le transmet à la Cour des Comptes pour qu'elle le juge et rende ses arrêts.

En possession du compte final d'un comptable, le contrôle local l'arrête à son livre de comptes qui doit contenir les mentions suivantes : date de réception; nom du titulaire; numéro d'ordre; année; moment où l'étude du compte a commencé; remarques du contrôle local, et, s'il a été l'objet d'un arrêt de *quitus*, l'auteur de la décision et son numéro.

C'est à l'examineur des comptes à qui incombe la tâche d'examiner préalablement le compte final avant son envoi à la Cour des Comptes.

Si le comptable ou l'ordonnateur manque à l'obligation de faire parvenir son compte final dans le délai prescrit par la loi, le contrôle local le lui réclame en exigeant de connaître la raison du retard apporté.

Le comptable ainsi sollicité, doit s'exécuter, et le compte une fois livré, le contrôle local envoie son rapport à la Cour des Comptes ainsi que la réponse fournie par le comptable. Si le comptable n'envoie ni sa réponse ni le compte, le contrôle local en informe éga-

lement la Cour des Comptes. Ce faisant, le comptable s'expose à des peines disciplinaires. Il peut arriver encore que le comptable, en dépit de la peine disciplinaire dont il est l'objet, n'envoie pas ses comptes au contrôle local dans le délai qui lui a été assigné, ou ne répond pas aux questions et remarques qui lui ont été adressées. La Cour des Comptes a alors le droit de désigner une personne ayant les connaissances techniques nécessaires qui procédera à l'établissement des comptes, les frais demeurant à la charge du comptable défaillant.

Ayant en main le compte final et toutes les pièces justificatives, le contrôle local procède, d'abord, à certaines vérifications d'ordre matériel. Il doit s'assurer que le compte a été établi selon les prescriptions fixées et que tous les livres, documents et renseignements nécessaires y sont joints. Il peut arriver que le contrôle local relève certaines irrégularités ou insuffisances quant à l'établissement du compte; il le retourne alors directement au comptable, avec les observations utiles et la désignation des points à compléter en lui déterminant un délai pour procéder à la régularisation rendue indispensable.

Le comptable peut ne pas répondre dans le temps désigné. Le contrôle local lui réitère alors sa demande en exigeant de connaître la raison pour laquelle le comptable ne s'est pas conformé à ses ordres. Une fois la réponse reçue et le compte final rectifié, le contrôle local conserve le compte final en vue de son examen, et dirige la réponse du comptable à la Cour des Comptes. Mais si ce dernier persiste dans son silence, le contrôle local en avise la Cour des Comptes, qui agit comme il a été précédemment rapporté.

Des cas peuvent se présenter où le contrôle préventif n'a pu être exercé au cours de l'exécution du budget; le contrôle local, après avoir, alors, établi la régularité matérielle du compte, et constaté la remise de

tous les livres, documents et renseignements nécessaires, entreprend l'examen du compte :

1) Le solde de l'an dernier a-t-il bien été rapporté sur le compte?

2) Les recettes ont-elles été réalisées d'après les dispositions légales en vigueur?

3) Les dépenses ont-elles été effectuées selon les prescriptions légales et budgétaires?

4) Le reliquat des crédits budgétaires a-t-il été rendu au Trésor dans le délai convenable?

5) Les recettes et les dépenses sont-elles accompagnées de leurs pièces justificatives?

6) Sont-elles régulièrement taxées?

7) Le montant des recettes et celui des dépenses sont-ils exactement additionnés et signalés?

8) Quel est le montant des droits non réalisés? Cette vérification faite, le contrôle local compare les pièces justificatives avec les extraits du compte final ceux-ci avec le registre principal et les livres secondaires afin de juger de leur régularité. Ce n'est qu'ensuite que les extraits sont rapprochés du compte final lui-même, et que, par cette opération, s'affirme son exactitude. Comparaison est encore établie par le contrôle local entre le montant des crédits budgétaires autorisés, augmentés des crédits additionnels (complémentaires ou extraordinaires) ou des virements autorisés, et celui des dépenses réellement effectuées et inscrites au compte final. Ainsi, il est permis de constater s'il y a eu des dépassements de crédits budgétaires et dans quels chapitres et articles, ils se situent.

Telle est la procédure suivie par le contrôle local pour établir la régularité d'un compte final, au cas où le contrôle préventif des dépenses aurait fait défaut. C'est le cas de tous les comptes des Communes, de

quelques Etablissement de l'Etat et du ministère des Affaires Etrangères. L'organe local de la Cour des Comptes n'existant pas près de ce ministère, les comptes l'intéressant sont envoyés directement à la Cour des comptes.

Lorsqu'a eu lieu le contrôle préventif des dépenses, ainsi qu'il arrive presque toujours en matière de dépenses budgétaires, le Contrôle local doit vérifier si le Compte final a été établi d'après les règles prescrites et examiner, d'autre part, si toutes les pièces justificatives et documents, joints au compte final et justifiant de la régularité d'une dépense, ont été visés. Il considère ensuite :

1) si le montant des sommes restant à payer ou à recouvrer sur l'an passé, a bien été porté exactement au compte final;

2) si la tenue des livres a bien été observée;

3) si les comptes dressés d'après les mentions contenues au livre principal et livres secondaires, ont été bien clôturés.

Vérifications faites, le contrôle local compare le compte final, c'est-à-dire les extraits de ce compte (comptes des recettes réalisées et des dépenses effectuées), le compte-balance (compte de profits et pertes) avec les mentions contenues au livre principal, aux livres secondaires pour juger de leur régularité.

C'est alors que le fonctionnaire du contrôle chargé de ce soin, rédige son rapport où il certifie avoir vérifié le compte final et l'avoir trouvé en bon ordre. Il en donne ensuite un aperçu sur lequel se fondera la Cour des Comptes, pour rendre son arrêt de *quitus*.

Cet aperçu doit rapporter de quel compte final il s'agit et l'année qu'il envisage, de même que les noms de l'ordonnateur et du comptable, l'un et l'autre solidaires quant à la responsabilité qui peut en résulter.

Dans cet aperçu, le contrôle local pose d'un côté les recettes et, de l'autre, les dépenses. Le total des dépenses effectuées est inscrit d'après les chapitres budgétaires, en raison des crédits budgétaires ordinaires, et des crédits additionnels (complémentaires et extraordinaires). Les recettes réalisées sont également transcrites d'une façon sommaire d'après les chapitres. La différence constitue le reliquat. Tous les comtes, en Yougoslavie, ne sont pas établis d'après les règles de la comptabilité en partie double. Cependant, lorsqu'il en est ainsi, l'aperçu doit contenir le montant des sommes figurant au compte-balance, et à celui du compte « Profits et Pertes ».

Le rapport et l'aperçu en vue de l'arrêt de *quitus* sont envoyés par le contrôle local à la Cour des Comptes avec toute la correspondance des comptables se rapportant au compte en question. Pour ce qui est des documents et des livres ayant servi de base à l'examen du contrôle local, ils ne sont envoyés à la Cour des Comptes que si elle les réclame. La Cour des Comptes effectue la super-révision de ce compte et prend l'arrêt de *quitus*. C'est la Cour des Comptes statuant en séance ordinaire qui rend l'arrêt de *quitus*, si elle juge que le compte final envisagé est exact au point de vue comptable; que, du côté matériel, il est régulier et que toutes les recettes et spécialement les dépenses sont fondées en droit.

A l'occasion de la discussion des comptes, la Cour des Comptes peut considérer qu'ils présentent certains défauts de nature formelle, et adresser des remarques aux comptables et ordonnateurs intéressés. Ceux-ci sont obligés de répondre aux questions posées, de donner leurs raisons, d'expliquer les omissions et les erreurs dont le compte se trouve atteint, sous peine de s'exposer à des peines disciplinaires. La Cour des Comptes procède ainsi dans le cas où les erreurs constatées n'ont pas causé de préjudices matériels à l'Etat;

elle peut même faire d'autres remarques sur les réponses qui lui ont été faites par les comptables.

Quelle est la valeur juridique et quels sont les effets de l'arrêt de *quitus*? Par l'arrêt de quitus, la Cour des Comptes constate qu'un compte final retraçant l'exécution budgétaire et ayant fait l'objet de son examen se trouve régulier. L'arrêt de *quitus* décharge les ordonnateurs et les comptables de toute la responsabilité matérielle qui pesait sur eux. Les ordonnateurs et les comptables sont, dès lors, dispensés de la production de nouveaux comptes.

L'arrêt de *quitus* possède la force de la chose jugée et les comptables et ordonnateurs dont les comptes ont fait l'objet d'un tel arrêt ne peuvent plus, sauf cas exceptionnels, limitativement énumérés par la loi, être inquiétés pour leur gestion financière. Un nouvel examen des comptes reste toutefois possible, lorsque la faute commise s'exerce au détriment du comptable mais c'est à lui-même qu'il appartient d'en réclamer le bénéfice. Il peut encore se produire au cas de constatation d'abus d'un tribunal criminel à l'occasion de faits relevant du Code pénal.

Si la Cour des Comptes statuant en séance ordinaire comptable, sur les comptes qui lui sont soumis par le contrôle local, établit l'existence d'un préjudice matériel pour l'Etat, peu importe que le dommage soit souligné ou non d'irrégularités caractérisés. La Cour des Comptes adresse ses remarques aux comptables et ordonnateurs incriminés, en leur demandant soit de s'expliquer sur les faits constatés, soit de dédommager l'Etat, et de rectifier leurs comptes. S'ils ne répondent pas ou ne se conforment pas aux observations qui leur sont faites, ils sont passibles de peines disciplinaires, au risque même de se voir poursuivre par la suite pour dédommagement envers l'Etat.

C'est la Cour des Comptes, statuant en séance comptable, qui demeure compétente sur la décision à

intervenir quant à la mise en accusation éventuelle des ordonnateurs et des comptables. Si la décision, devait se référer à des ministres ordonnateurs, celle émanant de la Cour des Comptes, statuant en séance comptable, doit être précédée d'un même acte de la Cour des Comptes statuant en séance plénière. Il est, néanmoins, bien certain que la mise en accusation des ministres ordonnateurs n'est possible qu'avant toute mise en discussion de la loi de règlement ainsi que dans le cas où celle-ci n'a pas compris ou n'a pas expressément mentionné certaines opérations à régulariser intéressant les ministres ordonnateurs.

Lorsque la Cour des Comptes, siégeant en séance comptable, a établi l'existence d'un préjudice, elle demande aux tribunaux civils ordinaires des sûretés sur les biens des personnes inculpées. Dans le même temps, réunie en séance judiciaire, elle décide de porter plainte contre elles. La demande de sûreté sur les biens des comptables et ordonnateurs est prise par la Cour des Comptes lorsque le contrôle local ou le commissaire chargé des examens extraordinaires s'en sont abstenus. La décision de porter plainte, une fois prise, la Cour des Comptes siégeant en séance comptable, en informe la section judiciaire dont le chef est rigoureusement astreint à suivre la plainte contre les personnes désignées et pour le montant des sommes indiquées. Il ne peut pas être contrevenu à la décision prise par la Cour des Comptes, statuant en séance judiciaire. Tout au plus, il a le droit d'attirer l'attention de la section comptable sur certaines circonstances de droit ou de fait, susceptibles d'étendre ou de diminuer la portée de la plainte.

La section judiciaire de la Cour des Comptes, après examen, peut libérer les comptables de toute responsabilité ou les déclarer en *débet*. Ces arrêts de la Cour des Comptes ne sont pas pris en dernier ressort, les parties intéressée pouvant toujours en référer à la

Cour de Cassation dans un délai de 15 jours, en fondant leur recours sur la non-observation matérielle ou formelle de la loi. Les débats qui ont lieu en séance judiciaire de la Cour des Comptes ne sont pas publics.

Il est intéressant de noter qu'à la différence de ce qui se passe en France où la Cour des Comptes ne juge que les comptes, celle-ci, en Yougoslavie, juge également les personnes, c'est-à-dire qu'elle peut faire état de considérations personnelles pouvant atténuer, aggraver ou même faire disparaître toute responsabilité à l'occasion d'un dommage bien établi. Ce n'est qu'après l'arrêt de la séance judiciaire de la Cour des Comptes, que la séance comptable ordinaire qui ait dû surseoir, prend l'arrêt de *quitus*, assurément partiel puisque, dans sa séance judiciaire, la Cour des Comptes a dû se prononcer sur la responsabilité du comptable pour certains faits et opérations irrégulières, retracés dans le compte et portant préjudice à l'Etat.

Au cas où la séance comptable établit l'existence du délit de concussion, et qu'il y ait eu ou non dommage pour l'Etat, le comptable est immédiatement suspendu et la Cour des Comptes demande des sûretés sur ces biens aux tribunaux ordinaires. Si les agissements répréhensibles du comptable ont causé préjudice à l'Etat, le procureur public est saisi d'une demande en justice permettant d'ouvrir le procès criminel près les tribunaux ordinaires. La Cour des Comptes informe en même temps le ministre compétent. Si le tribunal ordinaire, appelé à se prononcer sur la culpabilité des personnes désignées, les libère totalement ou en partie ou si la question du préjudice n'est pas résolue, le dossier est renvoyé à la Cour des Comptes, qui, statuant en séance ordinaire, agit comme il a été dit précédemment.



Ce qui caractérise la Cour des Comptes yougoslave, c'est qu'elle est appelée à connaître de comptes établis par des comptables justiciables de la Cour des Comptes, et contresignés par des ordonnateurs qui sont les supérieurs hiérarchiques de ces mêmes comptables. Ceux-ci, dans la plupart des cas, sont des ordonnateurs secondaires, mais il est possible que les ministres eux-mêmes, ordonnateurs primaires, contresignent les comptes soumis à l'examen de la Cour des Comptes. Ces comptes retracent l'activité financière d'un service ministériel ou d'un Etablissement de l'Etat et engagent la responsabilité du comptable aussi bien que celle de l'ordonnateur.

A la différence de ce qui se passe en France, où la Cour des Comptes ne statue que sur les comptes des comptables et ne met en jeu que leur responsabilité, la Cour des Comptes yougoslave qui juge les comptes établis par le comptable et contre-signés par l'ordonnateur, peut engager leur responsabilité, souvent solidairement.

L'article 105 de la loi du 30 Mai 1922 sur la Cour des Comptes pose la règle générale de la responsabilité de toutes les personnes ayant participé à l'exécution du budget. Ainsi sont responsables les comptables des deniers publics, les comptables du matériel, les ordonnateurs, les examinateurs des comptes, de même que toute personne qui, par la situation qu'elle occupe dans l'administration, est susceptible de causer un préjudice à l'Etat. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit bien là des comptes soumis à l'examen et au contrôle de la Cour des Comptes.

L'article 110 de la même loi spécifie les cas où joue la responsabilité des comptables. Celle-ci est engagée :

1) s'ils n'ont pas observé les prescriptions légales, régissant la sortie des fonds ou du matériel;

2) si un manque quelconque, si peu important qu'il soit, est constaté dans l'état de leur caisse;

3) si un dépassement de crédits apparaît sur les prévisions des chapitres budgétaires ou d'après l'état des crédits ouverts :

a) pour le cas où les caissiers ont la disposition des crédits législatifs, en vertu d'une ordonnance de délégation,

b) à l'égard des comptables, préposés à la tenue des livres et des liquidateurs, dans la mesure de leur responsabilité;

4) s'ils n'ont pas proposé aux ordonnateurs, supérieurs hiérarchiques, les mesures propres à éviter un dommage;

5) pour toutes les irrégularités commises tant pour ce qui concerne les dépenses que les recettes.

Le comptable et l'ordonnateur peuvent être responsables solidairement et c'est la Cour des Comptes qui statue sur leur responsabilité réciproque. Si le premier responsable désintéresse l'Etat du préjudice subi, les autres se trouvent libérés, sauf recours du premier contre les seconds selon les règles de la procédure civile.

Les ordonnateurs, en général, et les ordonnateurs secondaires, en particulier, — la responsabilité des ministres ordonnateurs ne jouant que fort rarement —, sont responsables dans trois cas :

1) s'ils ont négligé de vérifier la situation de la caisse et du matériel soumis à leur contrôle ou s'ils n'ont rien entrepris pour empêcher un dommage de se produire;

2) s'ils ont confié le maniement des deniers pu-

blics et du matériel à des personnes ne remplissant pas les conditions légales ou s'ils n'ont pas demandé la révocation des agents dont l'incapacité s'est manifestée pendant qu'ils accomplissaient leurs fonctions;

3) s'ils ont donné des ordres contraires à la loi.

Les examinateurs des comptes de la Cour des Comptes et des contrôles locaux sont responsables de tous les préjudices subis, s'il est établi que le dommage a eu lieu du fait de leur nonchalance et désordre ou par l'octroi d'un visa donné contrairement aux dispositions légales. Tous les autres organes contrôlant ou prenant part à l'exécution du budget sont également responsables et doivent dédommagement à l'Etat pour tout préjudice constaté.

C'est dans cet ordre : comptables, puis ordonnateurs et examinateurs des comptes et, finalement, toutes autres personnes que, dans le même jugement, interviennent les condamnations. Si plusieurs comptables se sont succédés au cours d'une année financière, et s'il n'est pas possible de répartir exactement leur part de responsabilité, la Cour des Comptes condamne solidairement les comptables qui eussent été à même d'empêcher le dommage de se produire, mais ne l'ont pas fait. Cependant, la Cour des Comptes peut ne pas exiger le paiement de certaines petites sommes de la part de comptables responsables, s'il est démontré que la perte de temps en résultant, ait été plus préjudiciable que l'encaissement des dites sommes. Il faut, bien entendu, qu'il ne s'agisse là que de dommages de minime importance ou qu'il soit certifié par les autorités municipales qualifiées que toute réalisation était impossible. La Cour des Comptes peut appliquer à toutes les personnes qui se sont rendues coupables d'un préjudice envers l'Etat, les mesures qui régissent la responsabilité des comptables et la rendent vraiment efficace.

La loi sur la Cour des Comptes envisage donc la possibilité, par l'application de la demande de sûretés sur les biens des comptables et toutes autres mesures, de rendre efficace la responsabilité des personnes autres que les comptables.

La garantie de la créance de l'Etat contre le comptable ne donne lieu à aucune mention spéciale. L'article 118 de la loi du 5 mars 1910 régit cette matière et précise que le traitement, la pension ainsi que la fortune mobilière ou immobilière du comptable constituent le gage légal de l'Etat depuis la nomination du comptable jusqu'au jour où il obtiendra l'arrêt de *quitus* définitif de la part de la Cour des Comptes.

Les biens sont grevés d'hypothèques inscrites au jour de la nomination. Pour les biens acquis après la nomination, le législateur fait la distinction suivante : si les biens sont acquis à titre gratuit, l'hypothèque légale de l'Etat vient après les privilèges généraux et les hypothèques inscrites avant l'acquisition des dits biens; s'il s'agit, au contraire, de biens acquis à titre onéreux, l'hypothèque légale de l'Etat passe après les privilèges du vendeur, de l'architecte, de l'entrepreneur, etc... pour le prix restant à payer.

Les biens de la femme du comptable servent de gage légal à l'Etat dans la mesure de leur accroissement ou de leur acquisition après la nomination du mari, à moins qu'il ne soit prouvé que ces biens ont été acquis avec des fonds appartenant à la femme, qu'ils proviennent des revenus de ses biens, d'un héritage ou de ses gains personnels.

Le même article déclare nul tout contrat, cession, arrangement conclu au détriment de cette hypothèque légale, pendant tout le temps que le comptable doit répondre à ses obligations légales, c'est-à-dire depuis le jour de sa nomination jusqu'à l'intervention de l'arrêt de *quitus* par la Cour des Comptes, par lequel ses comptes sont définitivement apurés.

La responsabilité des ordonnateurs, prévue par la loi sur la Cour des Comptes, n'est pas si fictive qu'on serait tenté de le croire au premier abord. La loi déclare tous les ordonnateurs responsables, en principe, de leur gestion financière, et prévoit la possibilité et le moyen de mettre en jeu cette responsabilité. Mais, en général, la responsabilité des ministres, ordonnateurs primaires, ne joue que fort rarement et dans des cas exceptionnels, pour ne pas dire jamais. De par l'intervention de la loi de règlement, et par suite de la pratique illégale de l'approbation des dépenses faites en infraction aux règles budgétaires dans la loi de finances, il reste peu de place pour cette responsabilité.

Restent les ordonnateurs secondaires qui contre-signent les comptes des comptables et peuvent être déclarés solidairement responsables avec les comptables pour tous les préjudices causés à l'Etat. La loi sur la Comptabilité publique et la Cour des Comptes donne la possibilité à la Cour des Comptes d'appliquer toutes les mesures permettant de garantir l'Etat des agissements de comptable à l'encontre des personnes responsables du dommage, donc, aussi, pour les ordonnateurs secondaires. Cette responsabilité des ordonnateurs secondaires est souvent mise en jeu par la Cour des Comptes.

Pour en terminer, il est nécessaire de mentionner la prescription quadriennale des comptes, soumis à l'examen de la Cour des Comptes. C'est l'article 54 de la loi sur la Cour des Comptes qui établit cette prescription, en en faisant remonter le point de départ au jour de la réception des comptes par la Cour. Antérieurement aux modifications apportées par la loi du 17 octobre 1930, cette prescription ne pouvait être interrompue que par la déposition d'une plainte en vue du dédommagement. Aujourd'hui, cette prescription est interrompue par n'importe quel acte des organes

du contrôle, ce qui la rend pratiquement impossible, car il est peu probable qu'un compte puisse séjourner pendant quatre ans à la Cour des Comptes sans qu'il y soit touché.

Appendice

LES COMMISSAIRES EXTRAORDINAIRES DE LA COUR DES COMPTES

La dernière particularité de notre législation financière, c'est l'institution des commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes, chargés de procéder inopinément à des vérifications de caisse et du matériel, en se faisant produire, en même temps les divers documents relatifs à l'engagement et à l'ordonnement des dépenses.

A la différence des commissaires spéciaux du ministère des Finances, qui opèrent à des dates fixes, les commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes, après avoir reçu du président ou de l'assemblée générale de la Cour les pleins pouvoirs pour vérifier sur place l'état et la régularité des opérations de différents services publics, doivent garder le secret absolu sur la mission confiée, sous peine d'être l'objet de mesures disciplinaires très sévères. Les services publics, soumis à l'examen de ces commissaires extraordinaires, doivent complètement ignorer à quelle époque il aura lieu.

Il est nécessaire d'indiquer encore que les pleins pouvoirs ne sont pas accordés à titre général. Il n'existe pas de commissaires extraordinaires permanents. La mission des commissaires extraordinaires doit être déterminée d'une manière très précise et le service public désigné d'une façon claire et non équivoque. Si le commissaire extraordinaire de la Cour constate, au cours de son examen, que des irrégula-

rités ont été commises ou que l'état de caisse ne correspond pas aux chiffres arrêtés sur les livres du comptable, il doit prendre des mesures de sûreté sur les biens de la personne responsable et, au cas d'abus graves, demander l'autorisation à la Cour des Comptes pour saisir les tribunaux ordinaires.

Par contre, lorsque le commissaire de la Cour des Comptes a constaté qu'aucune irrégularité n'a été commise, que l'état de caisse correspond bien aux chiffres arrêtés par les comptables, cette présomption de la régularité n'est pas irréfragable et n'exclut pas la possibilité d'un nouvel examen extraordinaire de la part des commissaires de la Cour des Comptes. En outre, les comptes des comptables et des ordonnateurs des services publics, qui ont subi l'examen des commissaires extraordinaires, doivent toujours être examinés et jugés par les organes de la Cour des Comptes.

Leur mission terminée, les commissaires extraordinaires adressent un rapport à la Cour des Comptes, où sont consignées leurs observations ainsi que les résultats de l'examen effectué.

Bibliographie

- Allix E. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*. 6^e édition, Paris, 1931.
- *Science financière*. Cours du doctorat, Paris, 1935-1936.
- Besson. — *Le Contrôle des Budgets en France et à l'étranger*. Edit. Chevalier-Maresq, Paris, 1899.
- Chavnik K. — Notre loi sur la Cour des Comptes. *Revue du Juriste slovène*, pp. 141-151, 180-195, 221-229. Ljubljana.
- Chicos S. — *Le Contrôle et l'Engagement des Dépenses publiques*. Sirey, Paris, 1929.
- Djuritch Gj — La Cour des Comptes en tant que tribunal des comptes. *La revue de Branitch*, pp. 80-82, 103, 105, 198-203. Belgrade, 1925.
- Franolitch V. — Le Droit budgétaire yougoslave. *Revue de science et de législation financière*. Tome XXXIII, Paris, 1935.
- Ilitch M. — *Commentaire de la Loi sur la Cour des Comptes*. Belgrade, 1926.
- Jèze G. — *Le Budget*. Paris, 1922.

- Kostitch L. — *Le Droit administratif du Royaume de Yougoslavie*, Tome II. Belgrade, 1936.
- *Commentaire de la Constitution du Royaume de Yougoslavie*. Belgrade, 1934.
- Koyitch V. — *Le Contrôle du Budget en Serbie*. Thèse de doctorat. Paris, 1920.
- Kumanudi K. — *Le Droit administratif*. Belgrade, 1921.
- Léotard André. — *Le Décret du 31 mai 1862 et la réforme de la Comptabilité publique*. Thèse de doctorat, Paris, 1935.
- Lovtchevitch Y. — *Science des finances*. Cours de licence. Belgrade, 1934-35.
- Marcé (de). — *Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, Tome I. Paris, 1929.
- Moustapha-Hassib. — *La Cour des Comptes en France, en Belgique, en Italie et en Allemagne*. Thèse pour l'Ecole libre des Sciences politiques, Paris, 1932.
- Protich S. — *Commentaire de la Loi sur la Cour des Comptes*. Belgrade, 1930.
- Regnaud P. — *La Réforme générale de la Comptabilité Publique*. Thèse de doctorat, Paris, 1937.
- Sagadine S. — La Cour des Comptes. *L'Encyclopédie nationale*, Tome I, pp. 470-371. Belgrade.
- Smodlaka S. — *La Justice administrative en Yougoslavie*. Thèse de doctorat, Paris, 1931.
- Stépanovitch N. — *Théorie générale sur la Cour des Comptes du Royaume de Yougoslavie*. Thèse de doctorat, Belgrade, 1938.

— *Le procédé de nomination du Président et des Conseillers à la Cour des Comptes.* Journal *Pravda*, 8-X et 21-XIII, 1933, Belgrade.

Stourm. — *Le budget.* 7^e édition, Paris, 1912.

Todorovitch M. — *Sciences des finances.* Getza Kon, Belgrade, 1935.

Touzeray. — *Le Contrôle des Dépenses engagées.* Thèse de doctorat, Paris, 1929.

Yovanovitch S. — *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.* Belgrade, 1924.

Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921.

Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931.

Loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité Publique.

Loi du 15 juillet 1934 sur la Comptabilité Publique.

Loi du 30 mai 1922 sur la Cour des Comptes, modifiée et complétée les 7 janvier 1929, 10 octobre 1929 et 17 octobre 1930.

Loi du 28 novembre 1929 sur l'Administration de l'Armée et de la Marine.

Loi du 7 décembre 1929 sur l'Organisation des Directions financières.

Règlement de la Cour des Comptes du 6 décembre 1930 sur le fonctionnement des Organes locaux de la Cour des Comptes.

Règlement du Ministre des Finances du 12 avril 1930 sur le Travail au Ministère des Finances.

Vu :

Le Président de la Thèse

E. ALLIX

Vu et approuvé :

Le Doyen de la Faculté de Droit

E. ALLIX

Vu et Permis d'Imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

G. ROUSSY

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — <i>Le Contrôle préventif de l'exécution du Budget</i>	23
Chapitre Premier. — Le Contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnement des dépenses exercé par l'Administration	25
I. — Le Contrôle préventif de l'engagement des dépenses	30
II. — Le Contrôle de l'ordonnement des dépenses	41
Chapitre II. — Le Contrôle préventif de l'exécution du Budget exercé par la Cour des Comptes	57
DEUXIÈME PARTIE. — <i>Le Contrôle budgétaire exercé a posteriori</i>	73
Chapitre Premier. — Le Compte Général de l'Administration des Finances. Le Contrôle <i>a posteriori</i> de la Cour des Comptes exercé sur le Compte Général des Finances	77
Chapitre II. — Le Contrôle politique du Parlement	87
Chapitre III. — Le Contrôle <i>a posteriori</i> de la Cour des Comptes	91
APPENDICE. — Les Commissaires extraordinaires de la Cour des Comptes	105
BIBLIOGRAPHIE	121
	123

Imprimerie des Editions Pierre Bossuet
8, rue Notre-Dame-des-Champs
PARIS
